

Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des "Hilfesystems" in Wohnungsnotfällen: Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund "Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen"

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., Evers, J., & Ruhstrat, E.-U. (2005). *Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des "Hilfesystems" in Wohnungsnotfällen: Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund "Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen"*. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.; Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332154>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V.**

Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Tel.: 04 21 / 334 70 80, Fax: 04 21 / 339 88 35

post@giss-ev.de

www.giss-ev.de



**Forschungsverbund Wohnungslosigkeit
und Hilfen in Wohnungsnotfällen**

gefördert durch das Bundesministerium
für Bildung und Forschung

www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de

Volker Busch-Geertsema / Jürgen Evers / Ekke-Ulf Ruhstrat

Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des „Hilfesystems“ in Wohnungsnotfällen

**Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen
der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit
und Hilfen in Wohnungsnotfällen“**

Bremen, März 2005

GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 19W 1095C gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren

Copyright 2005 © Volker Busch-Geertsema / Jürgen Evers / Ekke-Ulf Ruhstrat

Alle Rechte vorbehalten

Zitate aus dem Bericht sind nur mit genauer Quellenangabe gestattet

1. EINLEITUNG: UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE UND QUERSCHNITTSTHEMEN

Die Hilfesystemforschung im Forschungsverbund hat sich auf drei Schwerpunktthemen konzentriert, die in getrennten Arbeitsschritten untersucht wurden.¹ Im ersten Arbeitsschritt ging es um die Auswirkungen des Strukturwandels in der Sozialarbeit und aktuelle Entwicklungen bei der Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen,² im zweiten Arbeitsschritt erfolgte eine Bestandsaufnahme von persönlichen Hilfen in Wohnungen (zumeist in der Praxis als „Betreutes Wohnen“ bezeichnet) bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen³ und im dritten Arbeitsschritt wurde die Wirkung persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit evaluiert.⁴

Die Feldphasen für alle drei Arbeitsschritte waren zwar bis zum Inkrafttreten der jüngsten tief greifenden Sozialreformen („Hartz IV“ mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung des Zweiten und Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches, SGB II und SGB XII) zum 1.1.2005 weitestgehend abgeschlossen, dennoch wurde die dreijährige Forschungsarbeit auch ganz maßgeblich durch die Diskussion um diese Sozialreformen, die Verabschiedung der jeweiligen Artikelgesetze im Dezember 2003 und schließlich die Vorbereitungen zu deren organisatorischer und praktischer Umsetzung ab Januar 2005 geprägt, und die absehbaren Auswirkungen der neuen gesetzlichen Grundlagen auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihre Klientel wurden zu einem Begleitthema aller drei Untersuchungsschritte. Diesem Thema wird im Folgenden, ebenso wie der in allen drei Arbeitsschritten thematisierten quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik, jeweils ein eigenständiges Kapitel gewidmet.

2. ZUM METHODISCHEN VORGEHEN DER HILFESYSTEMFORSCHUNG UND DEN EMPIRISCHEN GRUNDLAGEN DER ANALYSEN

In allen drei Arbeitsschritten wurden lokale Fallstudien durchgeführt, bei denen umfassend schriftliche Materialien und Daten ausgewertet und leitfadengestützte Intensivinterviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt wurden. Einbezogen wurden dabei Fachleute aus den kommunalen, freiverbandlichen und (gelegentlich auch) gewerblichen Diensten für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte, aus der Wohnungswirtschaft, aus dem Bereich der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe etc. Für die einzelnen Arbeitsschritte wurden lokale Fallstudien in den Städten Berlin, Braunschweig, Bremen, Elmshorn, Greifswald, Duisburg, Hamm, Karlsruhe, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Schwerin, Stuttgart, Pinneberg und Potsdam sowie im Landkreis Ostvorpommern durchgeführt.

¹ Alle Untersuchungsergebnisse der Hilfesystemforschung stehen auf der Homepage des Forschungsverbundes (www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de) und der GISS (www.giss-ev.de) zum download bereit. Dort ist auch die für die Untersuchungen verwendete Literatur aufgelistet.

² Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003) *Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“*, Bremen (GISS), Oktober 2003

³ Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004) *Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen*. Bremen (GISS), November 2004

⁴ Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005) *Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit*, Bremen (GISS), Februar 2005

Zusätzlich wurden zwei umfangreiche schriftliche und teilstandardisierte Erhebungen zu den Themenfeldern „Persönliche Hilfen in Wohnungen“ und „Prävention“ durchgeführt.

Bei der bundesweiten Befragung zu „Persönlichen Hilfen in Wohnungen“ konnten weitestgehend repräsentative Daten (Rücklaufquote 72 %) gewonnen werden. Die quantitativen Ergebnisse der Untersuchung basieren in der Regel auf den Angaben von 261 Institutionen (überwiegend aus dem Bereich der freien Wohlfahrtspflege), die am Stichtag 30.9.2003 bei insgesamt 5.782 Haushalten im Bundesgebiet persönliche Hilfen in Wohnungen entsprechend den definitorischen Kriterien der Untersuchung leisteten. Weitere 2.102 Haushalte erhielten am selben Stichtag ebenfalls persönliche Hilfen (von 84 Trägern bzw. Einrichtungen), die zwar vor Ort dem „Betreuten Wohnen“ zugeordnet wurden, aber nicht in allen Punkten der Definition der Untersuchung entsprachen.

Bei der schriftlichen Erhebung zur Prävention von Wohnungslosigkeit konnten Informationen von 3.630 Präventionsfällen (darunter mehr als 1.000 Wiederholungsfälle) dokumentiert werden, die in 43 Orten Deutschlands (sieben in Ostdeutschland und 36 in Westdeutschland) innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen um die Jahreswende 2003/2004 Kontakt zu den lokalen Präventionsstellen hatten. Für diese Erhebung waren Präventionsstellen ausgewählt worden, bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass örtlich zentralisiert Informationen über von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte (und auch Wiederholungsfälle, die innerhalb von fünf Jahren mehr als einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren) und die geleisteten Hilfen verfügbar sind und deren Organisationsform sich an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages orientierte. Es ging hier also nicht um eine möglichst hohe Repräsentativität für alle Präventionsstellen in Deutschland, sondern der Fokus lag auf der längerfristigen Wirksamkeit präventiver Hilfen unter relativ günstigen organisatorischen Voraussetzungen.

Mit einzelfallbezogenen Daten für über 5.700 Haushalte im „Betreuten Wohnen“ und für über 3.600 Präventionsfälle in ganz Deutschland liefert die Hilfesystemforschung hier eine Basis für differenzierte und umfassende Analysen, wie sie es für den Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland noch nie zuvor gegeben hat.

Es lässt sich dabei nicht vermeiden, dass mit beiden empirischen Erhebungen letztlich auch bestehende Strukturen des Hilfesystems, oder besser: der traditionell in mindestens zwei unterschiedliche Hilfesysteme aufgegliederten lokalen Unterstützungsangebote mit unterschiedlichen Aufgaben- und Zielgruppenschwerpunkten, reproduziert werden, auch wenn in beiden Studien besonderes Augenmerk auf diese Problematik gelegt wurde.

Der Untersuchungsansatz zu „Persönlichen Hilfen in Wohnungen“ konzentrierte sich auf relativ intensive Hilfen, die sich vorrangig auf (aktuell oder ehemals) Wohnungslose und in geringerem Umfang auf von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte beziehen und die in der Praxis weitgehend von freien Trägern der Wohnungslosenhilfe erbracht werden. Kommunale Hilfen, die im Rahmen des Allgemeinen Sozialen Dienstes oder der Jugendhilfe unter anderem für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik geleistet werden, sind dabei ebenso wenig berücksichtigt wie Angebote der Behindertenhilfe, der Altenhilfe oder der Straffälligenhilfe. Die Dominanz der freien Träger der Wohnungslosenhilfe unter den befragten Institutionen wirkt sich auch auf die Struktur der Haushalte aus, die von diesen persönliche Hilfe in Wohnungen erhalten (überwiegend Alleinstehende, hoher Männeranteil).

Die Erhebung zur Prävention von Wohnungslosigkeit war dagegen auf weitestgehend kommunale Präventionsstellen fokussiert, bei denen aufgrund der Informationswege und der Aufgabenschwerpunkte die Mietschuldenproblematik einen herausragenden Stellenwert hat. Auch wenn diese Präventionsstellen oftmals die Vermittlung von alternativem Wohnraum zu ihrem Aufgabenbereich zählen oder eng mit entsprechenden Stellen zusammenarbeiten, kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die beispielsweise aufgrund eskalierender Konflikte in der Partnerschaft (oder im Elternhaus) oder aufgrund anstehender Entlassungen aus Institutionen von Wohnungslosigkeit bedroht sind, bei den Präventionsstellen tendenziell eher unterrepräsentiert sind. Allein der quantitative Umfang der durch unsere Erhebung in dem begrenzten Zeitraum in 43 Orten erfassten Präventionsfälle macht jedoch auch die herausragende Bedeutung dieser Art der Wohnungsnotfallproblematik deutlich.

Bei der Untersuchung zur Wirksamkeit präventiver Hilfen wurden schließlich auch 20 Face-to-face-Interviews mit Haushalten durchgeführt, die in der Vergangenheit von Wohnungslosigkeit bedroht waren und bei denen die Interventionen der Präventionsstellen zur Vermeidung (etwa je zur Hälfte) erfolgreich oder erfolglos verlaufen waren. Damit konnten das Zustandekommen von Krisen, in denen Wohnungslosigkeit droht, die Unterstützungsbedarfe und die Erfahrungen mit den geleisteten (oder auch vermissten) Hilfen auch nochmals eingehender aus Sicht der Betroffenen beleuchtet werden.

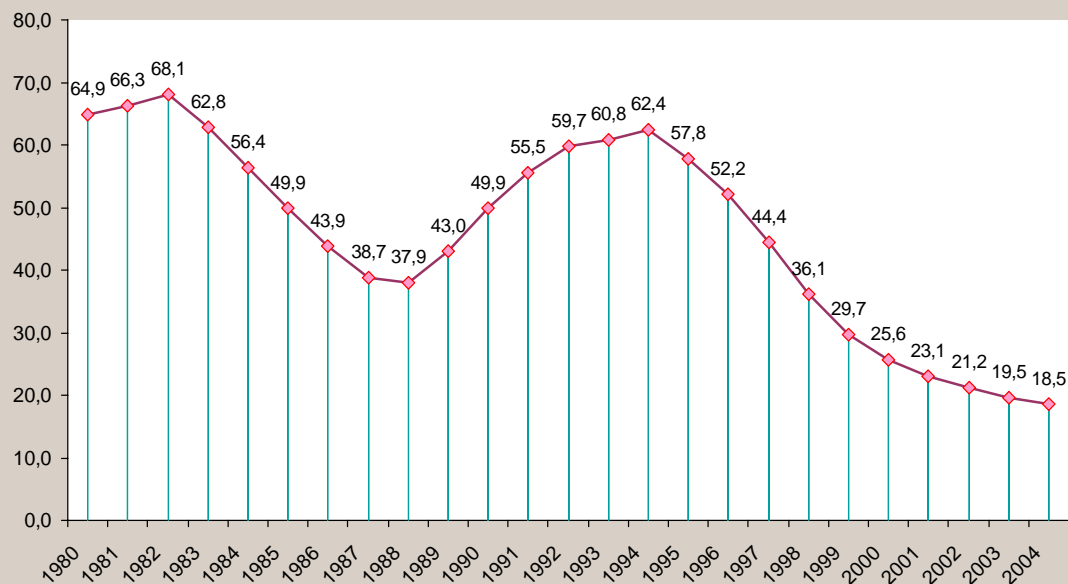
Die Ergebnisse und detaillierte Empfehlungen aus allen drei Arbeitsschritten der Hilfesystemforschung liegen in Form von drei umfassenden Untersuchungsberichten zum Download von den Internetseiten des Forschungsverbundes und der GISS vor und wurden darüber hinaus durch zahlreiche Aufsätze in einschlägigen Fachzeitschriften (bis März 2005 wurden bereits zehn Aufsätze mit direktem Bezug zum Forschungsverbund veröffentlicht oder befanden sich im Druck) sowie bei diversen Tagungs- und Seminarvorträgen im In- und Ausland der Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt.

3. ZUR QUANTITATIVEN ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSNOTFALLPROBLEMATIK UND DEN PROBLEMEN BEI DER WOHNUNGSVERSORGUNG VON WOHNUNGSNOTFÄLLEN

Die Analyse der quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik ergibt ein uneinheitliches Bild. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede und Defizite in der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit lokaler Daten zur Wohnungsnotfallproblematik. Der vorherrschende Trend bei der Entwicklung der überregionalen Unterbringungszahlen von Wohnungslosen zeigt jedoch, dass die noch zu Beginn der 1990er-Jahre zu verzeichnende Steigerung zur Mitte der Dekade beendet und seitdem ein deutlicher Rückgang der Wohnungslosenzahlen zu verzeichnen war, der auch durch den Abbau von Unterkünften im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung forciert wurde. In einigen Städten – insbesondere in prosperierenden Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt, aber auch dort, wo Wohnungslose mit verstärkten Zugangsbarrieren in einem ansonsten relativ entspannten Wohnungsmarkt konfrontiert sind – zeichnet sich in jüngster Zeit eine Trendwende und ein erneuter Anstieg der Wohnungslosenzahlen ab.

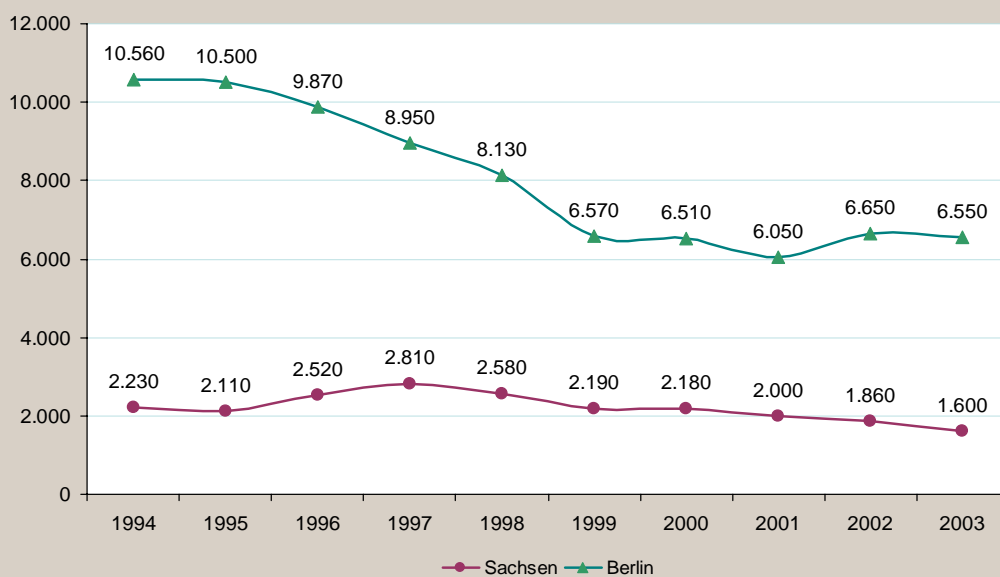
Wohnungslose Personen in Nordrhein-Westfalen, die am 30.6. des jeweiligen Jahres nach dem Ordnungsbehördengesetz vorübergehend untergebracht waren

Tausend



Quelle: LDS NRW (versch. Jg.)

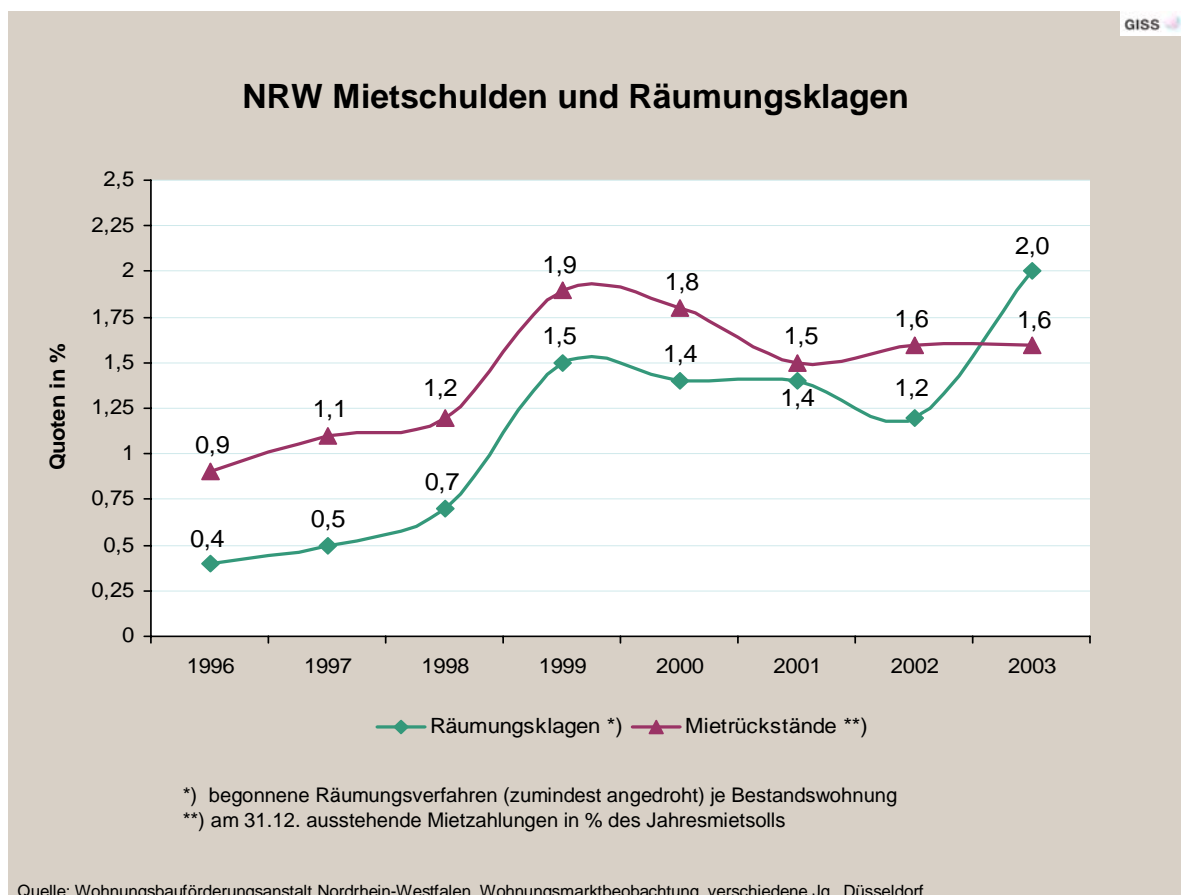
Wohnungslose in Unterkünften in Berlin (nach Angaben der Bezirksämter) und „Obdachlose“ in Sachsen (nach Angaben von Landkreisen und kreisfreien Städten) 1994 – 2003 (Stichtag 31.12.)



Quellen: Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie
Senatsverwaltung Berlin, Daten der Bezirksämter

Während die Wohnungslosenzahlen seit Mitte der 1990er-Jahre zumeist rückläufig waren (vgl. beispielhaft die Daten der Obdachlosenstatistik in Nordrhein-Westfalen und der Wohnungslosenstatistik in Sachsen und Berlin) und dieser Trend in vielen Städten auch noch weiter anhält, belegen verfügbare Daten über bedrohte Wohnverhältnisse infolge von Mietschulden und Räumungsklagen einen gegenteiligen Trend: Die Zahl der Präventionsfälle ist deutlich gestiegen, und scheint – nach einer Phase der Stagnation oder sogar leichten Rückentwicklung in manchen Städten ganz zu Beginn dieser Dekade – aktuell weiter zu steigen. So ist beispielsweise in allen Städten, in denen die Fallstudien zur Prävention von Wohnungslosigkeit durchgeführt wurden, zwischen 2002 und 2003 durchweg eine Zunahme der Räumungsklagen registriert worden. Diese Entwicklung stimmt auch mit den Ergebnissen der alljährlichen landesweiten Befragung der Wohnungswirtschaft im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen überein, die einen deutlichen Anstieg der Quote begonnener Räumungsverfahren zwischen 2002 und 2003 ausweist. Bei den angesetzten Zwangsäumungsterminen war die Entwicklung dagegen eher uneinheitlich. Nahezu alle dazu befragten Expertinnen und Experten rechneten infolge der Hartz-Reformen mit einer Zunahme bedrohter Wohnverhältnisse, wenngleich eine genauere quantitative Einschätzung zum Befragungszeitpunkt aufgrund fehlender Daten noch nicht möglich war.

Die vielerorts feststellbare gegenläufige quantitative Entwicklung von bedrohten Wohnverhältnissen und eingetretener Wohnungslosigkeit verweist auch auf die gestiegene und nach wie vor hochaktuelle Bedeutung präventiver Arbeit zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit.



Im Hinblick auf Veränderungen bei der Zusammensetzung der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalte ist zunächst festzustellen, dass Familien zumeist deutlich stärker vom Abbau der Wohnungslosigkeit (und dem gezielten Abbau von Obdachlosenunterkünften) profitieren konnten als Alleinstehende, was nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck kommt, dass der relative Anteil der Alleinstehenden unter den Wohnungslosen hoch und in den letzten Jahren noch weiter gewachsen ist. In mehreren Fallstudienorten waren zum Untersuchungszeitpunkt sogar überhaupt keine wohnungslosen Familien mehr untergebracht. Im Hinblick auf die allein stehenden Wohnungslosen thematisieren die von uns befragten Expertinnen und Experten den gestiegenen Bedarf nach frauenspezifischen Angeboten und nach adäquaten Angeboten für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen sowie für gesundheitlich (oft infolge von Suchterkrankungen) stark beeinträchtigte und ältere Hilfesuchende. Auch auf einen gestiegenen Anteil von jungen Menschen unter den Wohnungslosen wird verschiedentlich hingewiesen.

In Bezug auf die Reintegration von Wohnungsnotfällen in reguläre und dauerhafte Wohnverhältnisse sind die Versorgungschancen zum einen abhängig von der Lage am Wohnungsmarkt, zum anderen von den Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Belegung von Wohnungen (siehe dazu auch die Untersuchungen des IWU zu diesen Schwerpunktthemen) und schließlich von der Wirksamkeit selektiver Barrieren, die den Zugang zu freien Wohnungen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte erschweren. In der Mehrheit unserer Untersuchungsstädte war die Lage am Wohnungsmarkt entspannt und es gab Leerstände, am ausgeprägtesten in einigen ostdeutschen Städten. Eine deutliche Anspannung des Wohnungsmarktes war vor allem in prosperierenden Fallstudienorten – insbesondere in Süddeutschland – zu verzeichnen, beispielsweise in Karlsruhe und Stuttgart. Aber auch in Städten mit Wohnungsleerstand gab es Vermittlungsprobleme, und zwar insbesondere in Bezug auf allein stehende Wohnungslose. Oftmals sind gerade im Bereich preisgünstiger Kleinwohnungen Engpässe zu verzeichnen und die Einflussmöglichkeiten der Kommunen sind hier besonders gering.

Ohnehin ist der kommunale Einfluss auf die Vergabe von Wohnungen in allen Untersuchungsstädten in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Gründe dafür sind in erster Linie der Auslauf von Sozialbindungen (in Westdeutschland) und der Verkauf kommunalen Wohnungseigentums, aber auch Maßnahmen zur Verstärkung von „Sozialer Mischung“ in den verbliebenen Beständen und die weitgehende Übertragung der Belegungssteuerung auf die Wohnungsunternehmen. Insbesondere bei einer Zuspitzung der Lage am Wohnungsmarkt ist von einschneidenden Konsequenzen der stark verringerten kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik auszugehen.

Probleme bereiteten im Untersuchungszeitraum aber auch die vielerorts verschärften finanziellen Zugangsbeschränkungen durch abgesenkte bzw. zu geringe Mietobergrenzen in der Sozialhilfe (zur noch gestiegenen Bedeutung dieser Angemessenheitsgrenzen nach der Umsetzung von Hartz IV vgl. Kapitel 7), restriktive Gewährung von Maklerkosten und Deponaten, unzureichende Garantieleistungen und die zunehmende Regelüberprüfung der Bonität von Wohnungssuchenden durch Wohnungsunternehmen („Schufa-Anfrage“). Und schließlich stoßen insbesondere Wohnungslose mit erkennbaren sozialen und gesundheitlichen Schwierigkeiten und einem Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen auf erhebliche Vermittlungsbarrieren.

Die genannten Zugangsbarrieren zu angemessenem Wohnraum stellen auch ein weit verbreitetes Problem bei der Durchführung von persönlichen Hilfen in Wohnungen dar.

In fast allen Untersuchungsstädten gab es gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen. Sie reichten vom Wohnungsbau freier Träger über die gezielte Akquisition von Bestandswohnungen (durch eigens zu diesem Zweck gegründete freie Träger, aber auch durch zentrale Organisationseinheiten in der Verwaltung und in einem Fall im Rahmen einer Initiative von Ehrenamtlichen) und die Nutzung von „Gewährleistungswohnungen“ bis hin zu vertraglichen Regelungen über Vergabequoten für Wohnungsnotstandsfälle. Die quantitativen Versorgungswirkungen der meisten genannten Maßnahmen sind allerdings sehr eng begrenzt.

Für Haushalte mit persönlichen Hilfen in Wohnungen spielten größere Wohnungsunternehmen eine herausragende Rolle als Wohnungsgeber, aber auch der privat vermietete Wohnungsbestand (mit dessen relativem Anteil Deutschland ja europaweit eine Spitzenstellung einnimmt) hat eine bedeutsame Versorgungsfunktion.

4. ZU NEUEREN ENTWICKLUNGEN BEI DEN HILFEN IN WOHNUNGSNOTFÄLLEN

Unsere Analysen neuer Organisationsformen der Hilfen in Wohnungsnotfällen und der Auswirkungen des Strukturwandels der sozialen Arbeit auf diese institutionellen Hilfen haben unter anderem gezeigt, dass es in den vergangenen Jahren vielerorts deutliche organisatorische Veränderungen im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen gegeben hat.⁵ Durch die Neustrukturierung von Kompetenzen und Ressourcen sind traditionelle Trennlinien innerhalb der Kommunen teilweise überwunden und präventive Aufgabenbereiche gestärkt worden. Freie Träger engagieren sich verstärkt im Bereich der Verhinderung drohender Wohnungsverluste, übernehmen mancherorts aber auch Aufgaben der kommunalen Obdachlosenunterbringung und sind Träger von Projekten zur gezielten Versorgung von Wohnungslosen mit normalen Wohnungen. Oftmals sind aber auch noch deutliche Schnittstellen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten erkennbar, die eine verbindliche Kooperation und die effektive Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erschweren. Beispielhafte Ansätze aus unseren Untersuchungsstädten zeigen Möglichkeiten für eine konsequente Integration freier Träger und zum Aufbau eines integrierten Gesamtsystems für Hilfen in Wohnungsnotfällen.

Sozialräumliche Orientierung

Im Zuge der Neuorganisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen lassen sich durchgängig auch Ansätze zu ihrer sozialräumlichen Ausrichtung finden, wobei eine breite Varianz von Organisationsformen vorherrscht. Sie reichen von der sozialräumlichen Ausrichtung der Zuständigkeiten innerhalb einer weiterhin an einem zentralen Ort konzentrierten Fachstelle über den Aufbau von Schwerpunktaktivitäten in einem oder mehreren „sozialen Brennpunkten“ bis zur konsequenten Dezentralisierung von kommunalen Präventionsdiensten und von Beratungsstellen freier Träger. Unsere Analyse konzentrierte sich auf die Potenziale und Risiken der unterschiedlichen Organisationsweisen. Als positive Wirkungen einer Dezentralisierung wurden unter anderem die größere räumliche Nähe zur Zielgruppe und eine bessere Kenntnis ihrer Lebensbedingungen und sich abzeichnender Wohnungsnotfallrisiken sowie die bessere

⁵ Veränderungen im Kontext der Hartz-Reformen werden im Kapitel 7 gesondert behandelt. Auf bedeutsame Entwicklungen bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen und bei der Prävention von Wohnungslosigkeit wird in den entsprechenden thematischen Kapiteln 5 und 6 eingegangen.

Einbindung in lokale Strukturen genannt. Im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen birgt die Dezentralisierung jedoch auch diverse Risiken. Bei der – notwendigen – Fokussierung dezentraler Organisationseinheiten auf die Wohnungsnotfallproblematik bringt die geringe Größe der dezentralen Stellen Probleme in Bezug auf ihre durchgängige Erreichbarkeit und Fähigkeit zur schnellen Intervention mit sich. Es entstehen neue Schnittstellen und es kann zu Verdrängungs- und Verschiebungseffekten zwischen verschiedenen dezentralen Organisationseinheiten mit der Folge gesamtstädtisch erhöhter Wohnungslosigkeit kommen. Der Koordinierungsaufwand (und entsprechender Personalbedarf) ist nicht zu unterschätzen. Im Interesse einer effektiven und bedarfsgerechten Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik kann es daher auch sinnvoll sein, zentrale Elemente dieser Arbeit auch weiterhin in zentralen Anlaufstellen zu organisieren und lediglich in Schwerpunktgebieten („sozialen Brennpunkten“) separate Anlaufstellen aufzubauen. Beispiele aus unseren Untersuchungsstädten zeigen auch, dass die Beibehaltung zentraler Anlaufstellen eine interne Zuständigkeitsaufteilung nach Sozialräumen nicht ausschließt und eine geschlechts- und zielgruppenspezifische Differenzierung eher erleichtert.

Auffällig ist, dass es in den Fallstudienorten bislang nur wenig Berührungspunkte zwischen den jeweiligen lokalen Hilfesystemen für Wohnungsnotfälle und solchen Projekten gibt, die im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ gefördert werden. Kontakte untereinander kommen allenfalls punktuell zustande und die unterschiedlichen Orientierungen führen durchaus häufiger auch zu Interessenskonflikten, wenn Versorgungskapazitäten der Wohnungsnotfallhilfe durch Initiativen des Quartiersmanagements eher beschnitten werden.

Differenzierung der Hilfsangebote

Auf Veränderungen insbesondere bei der Klientel von Hilfen für allein stehende Wohnungslose und die verstärkte Wahrnehmung spezifischer Bedarfe von Teilgruppen dieser Klientel wurde in den meisten Fallstudienstädten mit einer Differenzierung der Angebote reagiert. So wurden in den letzten Jahren vielerorts frauenspezifische Angebote entwickelt, die zumeist auf eine hohe Nachfrage treffen. Die meisten dieser Angebote haben Wohnersatzfunktion und sozialtherapeutische Ansätze. Aber auch Tagesstätten für Frauen sind verbreitet – oft unter starkem Einbezug ehrenamtlichen Engagements und als offene Angebote auch für nicht-wohnungslose Frauen. Eigenständige Beratungsstellen ausschließlich für wohnungslose Frauen waren dagegen seltener. Vielfach sind die Angebote für wohnungslose Frauen ihrerseits wieder eng mit anderen frauenspezifischen Angeboten (für Opfer häuslicher Gewalt, für Frauen in der Psychiatrie, in der Suchtkrankenhilfe etc.) vernetzt.

Dem formulierten erhöhten Bedarf an Angeboten für wohnungslose Frauen und Männer mit psychischen Erkrankungen (denen häufig „fehlende Krankheitseinsicht“ bescheinigt wird) wurde in einigen Orten durch den Aufbau bzw. die Planung von speziellen Einrichtungen entsprochen, die den Problemlagen dieser Klientel besser gerecht werden sollen (Möglichkeit zum unbefristeten Aufenthalt, qualifiziertes Personal, niedrigschwelliger und akzeptierender Ansatz). Zum anderen gab es Bemühungen zu einer Verbesserung der Kooperation mit Angeboten im Bereich der (Sozial-)Psychiatrie, die aber zumeist noch nicht zu einer zufrieden stellenden Lösung der Schnittstellenprobleme geführt hatten.

In mehreren Städten waren auch Langzeithilfen für chronisch beeinträchtigte suchtkranke Wohnungslose (oft in fortgeschrittenem Alter) bereits installiert oder im Aufbau (auch hier sind die Konzeptionen geprägt von der Möglichkeit zum längerfristigen bzw. dauerhaften Aufenthalt, akzeptierenden Ansätzen und der Abkehr vom

Abstinenzparadigma). Neben stationären Einrichtungen kommen dabei auch Wohnprojekte infrage, in denen eine möglichst weitgehende Annäherung an normale Wohnverhältnisse erreicht wird und die notwendigen wohnbegleitenden Hilfen ambulant geleistet werden.

In mehreren Untersuchungsstädten ist es durch gezielte Maßnahmen gelungen, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und die dort vormals untergebrachten Haushalte (insbesondere Familien) dauerhaft in regulären Wohnungen zu versorgen. Auf Maßnahmen der „Ambulantisierung“ durch Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen und Sonderwohnformen für allein stehende Wohnungslose zugunsten des Ausbaus intensiver persönlicher Hilfen in Wohnungen wird weiter unten (5. Kapitel) ausführlicher eingegangen.

Bürgerschaftliches Engagement

Neuere Formen bürgerschaftlichen Engagements, die in den letzten Jahren für Wohnungslose und andere sozial und ökonomisch ausgegrenzte Gruppen entwickelt wurden, finden sich auch in allen unseren Untersuchungsstädten. Neben Tafeln, Straßenzeitungen, Tagestreffs und diversen weiteren Angeboten, bei denen ehrenamtliche Mitarbeit und die Finanzierung über Spenden einen herausragenden Stellenwert haben und die sich häufig an einen erweiterten Personenkreis (also auch an Personen ohne Wohnungsnotfallproblematik) wandten, fanden sich auch Angebote, die sich ausschließlich auf Wohnungslose bezogen. Beispiele sind aufsuchende Hilfen für Straßenobdachlose und eine von Ehrenamtlichen organisierte Wohnungssuchbörse für allein stehende Wohnungslose. Letztere ist auch eines der wenigen Beispiele, in denen sich das bürgerschaftliche Engagement vorrangig auf die Integration in normale Wohnverhältnisse bezieht, während die überwiegende Mehrheit der Initiativen auf die Abdeckung materieller und kommunikativer Grundbedürfnisse (Nahrungsmittel, Kleider, Tagesaufenthalt) ausgerichtet ist.

In unseren Untersuchungsstädten kann überwiegend von einer „friedlichen Koexistenz“ des professionellen Hilfeangebotes und der ehrenamtlichen Initiativen gesprochen werden, wobei Letztere auch relativ häufig durch Profis aus dem etablierten Hilfesystem mit initiiert und begleitet wurden. Allerdings erforderte die professionelle Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements häufig einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Besonders im Bereich der frauenspezifischen Hilfen sind die Angebote aber auch in hohem Maße auf die ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen. Verbreitet ist auch die Verknüpfung ehrenamtlicher Initiativen mit Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes.

Die befragten Hauptamtlichen benennen als wesentlichen positiven Aspekt des bürgerschaftlichen Engagements seine Öffentlichkeitswirkung und die Sensibilisierung einer größeren Zahl von Menschen für bestehende Notlagen und soziale Probleme. Sie unterstreichen aber auch die Risiken einer Verkürzung sozialstaatlicher Rechtsansprüche mit Verweis auf die ehrenamtlichen und spendenfinanzierten Versorgungsangebote.

Reform der gesetzlichen Grundlagen für „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“

Die Reform der „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ und der Durchführungsverordnung dazu (im BSHG: § 72 und VO, im SGB XII fortan §§ 67 - 69) in den Jahren 1996 und 2001 wurde – trotz der Kritik von Rechtsexperten an einzelnen Formulierungen – von den Befragten in unseren Fallstudienstädten

weitgehend begrüßt, hatte aber bis zum Untersuchungszeitpunkt nur relativ wenig gravierende Auswirkungen auf die Praxis. Begrüßt wurde u.a. die Klarstellung, dass gewaltgeprägte Lebensumstände als hilfeauslösende Lebenslage ausdrücklich anerkannt und die Begründung des Hilfeanspruchs der betroffenen Frauen im Einzelfall erleichtert wurde. Auch die Aufhebung der traditionellen Differenzierung allein stehender Wohnungsloser in ortsfremde „Nichtsesshafte“ und ortsansässige „Personen ohne ausreichende Unterkunft“ wurde positiv bewertet. Wohnungslose Familien blieben in der Praxis – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aber auch weiterhin von der Gewährung der Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten weitestgehend ausgeschlossen. Allenfalls Alleinerziehende mit Kindern erhielten bei den frauenspezifischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe entsprechende Unterstützung.

Eine Vereinheitlichung bei den sachlichen Zuständigkeiten für alle Zielgruppen und Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wurde in unserem Untersuchungszeitraum in mehreren Flächenländern vorgenommen. Erwartungsgemäß schafft eine einheitliche Zuständigkeit bei den überörtlichen Trägern die Voraussetzung zu einer stärkeren landesweiten Vereinheitlichung der Hilfen, während die (in letzter Zeit häufiger vorgenommene) Verlagerung aller Zuständigkeiten auf die örtlichen Träger insbesondere in den größeren Städten die integrierte lokale Sozialplanung erleichtert, aber auch deutliche Risiken beispielsweise von lokaler Hilfeverweigerung, Zuständigkeitsstreitigkeiten und Uneinheitlichkeit der Hilfegewährung in sich birgt.

Gewaltschutzgesetzgebung

Im Zuge der Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002 wurden auf Bundes- und Landesebene wichtige Neuregelungen zu einem verbesserten Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und damit auch zur gezielten Intervention bei eskalierenden Konflikten im Wohnbereich erlassen (Ziel: „Täter geht, Opfer bleibt“). Die Informationen über die neuen Regelungen waren zum Untersuchungszeitpunkt allerdings noch nicht hinreichend verbreitet und die Unterstützung von Gewaltopfern bei der Wahrnehmung ihrer Rechte lokal unterschiedlich ausgeprägt. Überdies veranlassen Zweifel an einem effektiven und längerfristigen Schutz der polizeilichen und gerichtlichen Maßnahmen vor ihrem gewalttätigen Partner viele gewaltbedrohte Frauen auch weiterhin zum Verlassen der gemeinsam genutzten Wohnung. Ein deutlicher Einfluss der neuen Regelungen auf die Belegung von Frauenhäusern bzw. von Angeboten der Wohnungslosenhilfe für wohnungslose Frauen und Männer war in unseren Fallstudienstädten zum Untersuchungszeitpunkt nicht festzustellen. Da jedoch die Wege in die Wohnungslosigkeit bei Frauen und auch bei Männern eher selten direkt in das institutionelle Hilfesystem führen, war es noch zu früh, die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Wohnungsnotfallproblematik von Opfern und Tätern zu erfassen.

Veränderte Sozialhilfepraxis, „Fordern und Fördern“

Schon bei unseren ersten Untersuchungen für den Forschungsverbund erschwerten Veränderungen in der Sozialhilfepraxis zum einen durch Restriktionen bei der Erstausstattung die Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohn- und Lebensverhältnisse. Zum anderen erhöhten die unter dem Motto „Fördern und Fordern“ verschärften Sanktionen bei „fehlender Mitwirkung“ und „mangelnder Arbeitsbereitschaft“ das Risiko von Personen im Sozialhilfebezug, infolge der verhängten Leistungskürzungen wohnungslos zu werden. Von Teilen der Politik und Verwaltung wurde dieses Risiko auch bewusst als Abschreckung propagiert bzw. in Kauf ge-

nommen. Aus der Praxis wurde von einer Reihe von Fällen berichtet, die infolge von Leistungskürzungen ihre Wohnung verloren haben und bei denen psychische Erkrankungen sowie Suchtprobleme als Ursache für die konstatierte „mangelnde Mitwirkungsbereitschaft“ nur unzureichend berücksichtigt wurden. Mancherorts wurde dabei auch unkoordiniertes Verwaltungshandeln deutlich, wenn eine Stelle der Verwaltung das Ziel verfolgte, drohende Wohnungslosigkeit möglichst weitgehend zu vermeiden und Wohnungslose in normale Lebensverhältnisse zu reintegrieren, und eine andere Stelle derselben Verwaltung aktiv zur Entstehung der Wohnungsnotfallproblematik beitrug. Auf diese Problematik, die sich aller Wahrscheinlichkeit durch die Hartz-Reformen noch verschärfen wird, wird weiter unten nochmals eingegangen.

5. PERSÖNLICHE HILFEN IN WOHNUNGEN („BETREUTES WOHNEN“)

Bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen (in der Praxis noch am häufigsten als „Betreutes Wohnen“ bezeichnet) handelt es sich um einen Hilfeansatz, der auf breiter Basis als innovativ bewertet wird. In dem verstärkten Ausbau dieses Ansatzes in den letzten Jahren kommt ein Paradigmenwechsel bei der Hilfe für von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Betroffene zum Tragen, der darauf abzielt, die Hilfe unter (weitgehend) normalen Wohn- und Lebensverhältnissen durchzuführen. Diese Zielrichtung kommt auch in dem verbreiteten Trend zur „Ambulantisierung“ stationärer Hilfen und zur Auflösung kommunaler Obdachlosenunterkünfte zum Ausdruck. Aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen legen den weiteren Ausbau der Hilfeform nahe und unterstreichen die Notwendigkeit persönlicher Hilfen im Anschluss an die Sicherung der bestehenden Wohnung und an die Reintegration in die Normalwohnraumversorgung.

Definition von „Persönlicher Hilfe in Wohnungen“

Um einerseits das gesamte Spektrum der Hilfeansätze abzubilden, andererseits aber notwendige Abgrenzungen vorzunehmen (insbesondere gegenüber Hilfen in „klassischen“ Unterkünften, „klassischen“ stationären Einrichtungen, „reinen“ Beratungsangeboten und anderen Helfefeldern), waren zur Abgrenzung unseres Untersuchungsgegenstands definitorische Festlegungen zwingend geboten. Folgende definitorische Vorgaben wurden gemacht:

ZIELGRUPPE/RECHTSGRUNDLAGE

- ♦ Es muss sich um von Wohnungslosigkeit Bedrohte und/oder Betroffene handeln.
- ♦ Betreutes Wohnen, das nach den gesetzlichen Regelungen der Eingliederungshilfe, der Altenhilfe, der Jugendhilfe oder der Straffälligenhilfe finanziert wird, ist von der Definition ausgeschlossen.
- ♦ Eine Zuordnung der Hilfen zu § 72 BSHG ist nicht zwingend erforderlich.

ART DER HILFE

- ♦ Die Hilfe muss als planvoller und zielgerichteter Prozess im Einzelfall organisiert sein.
- ♦ Aufsuchende Hilfen müssen konzeptionell vorgegeben sein, es darf keine reine „Komm-Struktur“ praktiziert werden.
- ♦ Unerheblich ist, ob es sich formal um ambulante, teilstationäre oder stationäre Hilfe handelt.

INTENSITÄT UND QUALITÄT DER HILFE

- ♦ Die Hilfe muss durch anerkannte Fachkräfte (mit Hochschulabschluss) durchgeführt werden.
- ♦ Der Betreuungsschlüssel darf höchstens 16 Fälle pro Fachkraft betragen oder alternativ: es muss pro Monat und Fall mindestens drei Stunden unmittelbarer Fallkontakt („face to face“) bestehen.

WOHNUNGEN UND WOHNFORMEN

- ♦ Die Maßnahmen müssen generell in Wohnungen durchgeführt werden. Im Fall von Gruppenwohnen gilt, dass jede/jeder über ein Einzelzimmer verfügt und nicht mehr als fünf Personen pro Wohnung untergebracht sind.

RECHTLICHE REGELUNGEN

- ♦ Es werden keine besonderen Anforderungen an die rechtlichen Normierungen gestellt, mit denen die Miet-, Nutzungs- und Betreuungsverhältnisse geregelt werden. Alle bekannten Varianten (Mietverträge, Nutzungsverträge, Verknüpfung mit oder Entkopplung von Wohnen und persönlicher Hilfe) werden somit zugelassen.

Struktur und Entwicklung der Angebote

Ein Großteil der durch die Erhebung erfassten persönlichen Hilfen in Wohnungen (über 90 %) wurde am Stichtag im Rahmen des § 72 BSHG finanziert, und zwar vorrangig (zu 84 %) als ambulante Maßnahmen. Die überörtlichen Kostenträger spielten bei der Finanzierung eine herausragende Rolle. Bei knapp 80 % der erfassten Fälle wurde die Intensität der Hilfen über Betreuungsschlüssel geregelt. Nicht nur bei der Aufteilung der Zuständigkeiten kommen vielerorts noch die Traditionslinien der ehemaligen „Nichtsesshaftenhilfe“ und die Konzentration der Hilfen auf allein stehende Wohnungslose zum Tragen.

Einige unserer Fallbeispiele zeigen aber auch lokale Ansätze, sowohl die tradierten Zuständigkeitsaufteilungen (für ortsfremde und ortsansässige Wohnungslose) als auch die ausschließliche Konzentration der persönlichen Hilfen in Wohnungen auf Alleinstehende zu überwinden. Am stärksten ausgeprägt ist Letzteres bei Angeboten, die nach (oder bei) der Vermeidung eines unmittelbar drohenden Wohnungsverlustes zum Einsatz kommen. In diesem Bereich gibt es auch beispielhafte Ansätze einer Beteiligung der Wohnungswirtschaft an den Kosten präventiver Hilfen durch freie Träger.

12 % der von der Erhebung erfassten Fälle erhielten die persönliche Hilfe im Anschluss an die Sicherung ihres bestehenden Wohnverhältnisses, also als präventive Maßnahme. Trotz dieses noch relativ geringen Anteils ist hier doch bereits ein Bedeutungszuwachs präventiver Hilfen freier Träger erkennbar. Nahezu die Hälfte der von der Erhebung erfassten Fälle erhielten ihre persönlichen Hilfen jedoch in befristeten Unterbringungsformen, und zwar etwa ein Fünftel im Gruppenwohnen und etwas mehr als ein Viertel in abgeschlossenem Individualwohnraum. Persönliche Hilfen nach Bezug einer Wohnung im Dauermietverhältnis erhielten etwa zwei Fünftel der einbezogenen Haushalte. Die fachpolitische Forderung, auch reintegrative Hilfen unter möglichst „normalen“ Wohnbedingungen durchzuführen, war damit zum Untersuchungszeitpunkt bei knapp der Hälfte der Fälle erfüllt. Zwar waren Hilfen in befristeter Unterbringung in gemeinschaftlichen Sonderwohnformen wie betreute Wohngemeinschaften, Außenwohngruppen etc. immer noch verbreitet, ihr Anteil fiel jedoch

mit rund 20 % geringer aus als erwartet. Eine grundsätzliche Präferenz für Hilfen in Individualwohnraum kam auch in den Richtlinien einiger Sozialhilfeträger und in den lokalen Fallstudien zum Ausdruck, wobei aber zumeist der Fortbestand von Gruppenwohnangeboten für einen begrenzten Personenkreis akzeptiert und für notwendig erachtet wurde.

Die Fallstudien belegen einen deutlichen Ausbau der persönlichen Hilfen in Wohnungen seit Ende der 1990er-Jahre, wenn auch in unterschiedlicher Dynamik und mit einer gelegentlich rückläufigen Tendenz in jüngster Zeit (in erster Linie durch restriktivere Bewilligungen von Kostenträgern). Die persönlichen Hilfen hatten in allen einbezogenen Orten in den jeweiligen lokalen Systemen der Hilfen in Wohnungsnotfällen einen hohen Stellenwert. Standardisierte Hilfeplanverfahren spielten – bei großen lokalen Detailunterschieden hinsichtlich der Steuerung und des Controllings der Maßnahmen – durchweg eine bedeutsame Rolle bei der Bewilligung und Durchführung der Hilfen. Lokale Beispiele für Ausdifferenzierungen der Hilfen beziehen sich u.a. auf den Aufbau frauenspezifischer Angebote und den Einsatz persönlicher Hilfen im Bereich der Prävention und auch bei Mehrpersonenhaushalten.

Nach Ansicht von knapp über 40 % der an der schriftlichen Befragung beteiligten Träger reichten die bei ihnen zum Befragungszeitpunkt verfügbaren Kapazitäten zur persönlichen Hilfe in Wohnungen nicht aus. Der zusätzliche Bedarf wurde von diesen Trägern auf knapp über die Hälfte ihrer am Stichtag genutzten „Plätze“ eingeschätzt. Prognosen – auch von Kostenträgern – über die künftige Entwicklung verwiesen einerseits auf eine zu erwartende Zunahme der Hilfebedarfe infolge der anstehenden Sozialreformen („Hartz IV“) und andererseits auf die kommunalen Bemühungen um Einsparungen bei den Sozialausgaben und eine restriktivere Gewährungspraxis auch bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass eine Ausweitung dieses Hilfeansatzes an den Orten leichter voranzutreiben war, an denen dies nicht zu Mehrausgaben, sondern durch den Umbau bereits vorhandener Angebote für Wohnungslose (insbesondere die Reduzierung „klassischer“ stationärer Hilfen und die Auflösung von Obdachlosenunterkünften) kostenneutral zu bewerkstelligen war oder gar zu Einsparungen führte. Aufgrund der deutlich höheren Platzzahlen für wohnungslose Männer spielt der beschriebene Umbauprozess im Hilfesegment für Männer eine größere Rolle als bei den frauenspezifischen Hilfen. Der Bericht dokumentiert entsprechende Fallbeispiele mit weitgehend positiven Einschätzungen der Beteiligten über die erzielten Effekte der Umsteuerungsprozesse im Hinblick auf eine Normalisierung von Wohn- und Lebensverhältnissen, die bessere Akzeptanz und höhere Wirksamkeit der Integrationshilfen.

Nutzerinnen und Nutzer persönlicher Hilfen in Wohnungen

Die Verteilung der Nutzerinnen und Nutzer, die am Stichtag unserer schriftlichen Befragung persönliche Hilfen in Wohnungen erhielten, zeigt eine starke Dominanz allein stehender Männer, die über drei Viertel der Klientel stellten. Allein stehende Frauen stellten mit knapp 15 % der Fälle die zweitgrößte Gruppe. Nur eine kleine Minderheit von 4,5 % der Nutzerinnen und Nutzer des Hilfetyps lebte in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern, überwiegend Alleinerziehende. Betrachten wir quer über alle Haushaltstypen das Geschlecht der erwachsenen Personen, so ergibt sich insgesamt ein Frauenanteil von 21,3 %.

Diese Verteilung spiegelt zum einen recht weitgehend die traditionelle Struktur der Klientel freier Träger der Wohnungslosenhilfe wider, auf die sich die Befragung im

Wesentlichen konzentrierte. Zum anderen bestätigt sie, dass Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten – trotz entsprechender Rechtsansprüche – nach wie vor nur in Ausnahmefällen an (erwachsene) Angehörige von Familien gewährt werden, und wenn, dann noch am ehesten nach Sicherung eines bestehenden Wohnverhältnisses.

In den Fallstudienorten waren Migrantinnen und Migranten insbesondere bei den reintegrativen Hilfen unterrepräsentiert. Mehrheitlich wurde von einer Zunahme des Anteils jüngerer Menschen berichtet, was sowohl auf restriktivere Hilfestellung in der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe als auch auf eine Präferenz der jungen Menschen für persönliche Hilfen in Wohnungen gegenüber Einrichtungsangeboten zurückgeführt wurde.

Wohnungshilfen und Wohnungsversorgung

Die vielfach fachlich favorisierte Direktanmietung von Individualwohnraum durch die Klientinnen und Klienten selbst im regulären Hauptmietverhältnis war etwa bei der Hälfte und damit bei einem überraschend hohen Anteil aller durch die Erhebung erfassten Wohnverhältnisse festzustellen. Bei etwas über einem Drittel trat der Träger der persönlichen Hilfe als Hauptmieter auf und bei knapp 12 % war der Träger Eigentümer der Wohnungen, in denen persönliche Hilfe geleistet wurde. Nutzungsverhältnisse und Mietverträge mit Einschränkungen (Verknüpfung mit Betreuungsaufgaben, Befristungen, Aufhebung wesentlicher Schutzrechte des Mietrechts) galten für knapp 50 % aller erfassten Fälle mit persönlichen Hilfen in Wohnungen.

Eine Analyse der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Formen der Wohnungsversorgung zeigt, dass die Varianten, die einen Verbleib der Klientinnen und Klienten in der Wohnung auch nach Ablauf der persönlichen Hilfe ermöglichen, zwar bedeutende Vorteile für den Integrationsprozess aufweisen, aber für die Träger der Hilfen oftmals auch ein ökonomisches Risiko darstellen. Letztlich befördern die bestehenden Zugangsbarrieren am Wohnungsmarkt und die ökonomischen Zwänge zur Vermeidung einer Unterauslastung bestehender Personalkapazitäten bei den Trägern die Aufrechterhaltung von Sonderwohnformen im Bereich der persönlichen Hilfen in Wohnungen. Für die Klientinnen und Klienten bedeutet das aber oft eine schwache Rechtsposition und eine ungesicherte Perspektive für die Zeit nach Beendigung der Hilfe. Für einen begrenzten Personenkreis werden Sonderwohnformen und Gruppenwohnangebote von den befragten Trägern aber auch aus inhaltlich-konzeptionellen Gründen für erforderlich gehalten.

Struktur und Inhalte der persönlichen Hilfen

Über drei Viertel des bei der persönlichen Hilfe in Wohnungen eingesetzten Personals verfügten über einen entsprechend qualifizierten Hochschulabschluss. Der Anteil von Ehrenamtlichen und ehemals Betroffenen lag jeweils nur um die zwei Prozent. Es war mehr weibliches (über 58 %) als männliches Personal in diesem Hilfefeld tätig.

Ein ganz wesentlicher Schwerpunkt bei den Hilfebedarfen und den geleisteten Hilfen lag bei der materiellen Absicherung und der Bewältigung der finanziellen Probleme der Klientel (Verschuldung, Umgang mit Geld und finanziellen Verpflichtungen). Aber auch der Umgang mit Ämtern, die Bewältigung von Arbeitslosigkeit, soziale Isolation und gesundheitliche Probleme spielten eine bedeutsame Rolle. Im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Vermeidung erneuter (oder erneut drohender) Wohnungslosigkeit wurde regelmäßig besonderes Augenmerk auf die Erfüllung der mit einem Mietver-

hältnis verbundenen Verpflichtungen gelegt. Als besonders schwer zu erreichendes Ziel wurde die Eingliederung in reguläre Arbeitsverhältnisse benannt.

Aufsuchende Arbeit wird in etwa einem Viertel der durch die Befragung erfassten Fälle als vorwiegende Form der Hilfeerbringung praktiziert. In mehr als der Hälfte der Fälle fanden die Kontakte etwa zu gleichen Teilen in der Wohnung der Klientinnen und Klienten und an anderen Orten (z.B. im Büro der Sozialarbeit) statt. Bei 21 % der erfassten Fälle überwiegt dagegen die „Komm-Struktur“. Im zeitlichen Verlauf der Hilfeprozesse findet sich aber auch häufiger eine allmähliche Überleitung von der schwerpunktmäßig aufsuchenden Hilfe zur Komm-Struktur, um die selbstständige Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen zu befördern, worin ein weiteres wesentliches Ziel der Maßnahmen bestand.

Die Intensität der persönlichen Hilfen in Wohnungen lag relativ häufig im Bereich der von uns vorgegebenen Mindestgrenze von 16 Klientinnen bzw. Klienten pro Fachkraft. Über 80 % der Hilfen, deren Intensität über Betreuungsschlüssel geregelt wurde, hatten einen Betreuungsschlüssel von zwischen zehn und 16 Fällen (je zur Hälfte zwischen 13 und 16 bzw. zwischen zehn und zwölf Fällen) je Fachkraft. Nur bei 10,5 % der erbrachten Hilfen kamen zwischen sieben und neun Fälle auf eine Fachkraft und bei 9,1 % waren die Hilfen noch intensiver.

Die schriftlich befragten Träger äußerten sich zwar mehrheitlich zufrieden mit der Bedarfsgerechtigkeit und Flexibilität der Regelungen zur Intensität der Hilfen, aber für immerhin knapp über 40 % galt das Gegenteil. Zu den von diesen benannten Mängeln gehören zu knapp bemessene Betreuungsschlüssel, zu enge Befristungen der Hilfen und unzureichend abgedeckte Aufwendungen der Träger beispielsweise für Fahrtzeiten, Wohnungsakquisition und Wohnungsverwaltung und für hauswirtschaftliche Hilfen.

Methodisch wird fast durchgängig Einzelfallhilfe nach dem Bezugspersonenprinzip praktiziert und großer Wert auf regelmäßige Kontakte gelegt. Individuelle Hilfepläne gehörten in den Fallstudienorten ebenfalls zum Standardinstrumentarium der Hilfe. Kommt es zu Hilfeabbrüchen, so kümmern sich die Träger der Hilfen oft auch um anderweitige Möglichkeiten der Versorgung. Sie sind in der Regel auch für eine erneute Hilfestellung offen, wobei einige Kostenträger in solchen Fällen deutlich höhere Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Klientinnen und Klienten stellen.

Hinsichtlich der Dauer und der zeitlichen Befristung der Hilfen war die Praxis regional sehr unterschiedlich. Immer noch finden sich rechtlich problematische Vorgaben zu einer generellen zeitlichen Limitierung persönlicher Hilfen auf eine bestimmte „Höchstdauer“ (oftmals 18 Monate oder auch darunter). Häufiger war aber auch auf Kostenträgerseite die Bereitschaft vorhanden, in begründeten Einzelfällen auch über einen längeren Zeitraum entsprechende Hilfen zu bewilligen. Enge zeitliche Vorgaben wurden unter anderem mit finanziellen Restriktionen und damit begründet, dass Hilfeziele in überschaubaren Zeiträumen erreicht werden müssten und Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten „keine Dauerhilfen“ seien. Von den Trägern wird aber immer wieder auf das Problem verwiesen, dass ein begrenzter Personenkreis auch über längere Zeiträume begleitende Hilfen benötigt, die einerseits über das begrenzte Leistungsniveau allgemeiner Regelhilfen hinausreichen und bei denen andererseits der Verweis auf höherschwellige Angebote (etwa im Bereich der Eingliederungshilfe oder einer Betreuung nach dem Betreuungsgesetz) wenig Sinn macht. Das Problem der Finanzierung längerfristiger Hilfen, die von regelmäßig erforderlichen Hausbesuchen über gelegentliche Kriseninterventionen bis zur länger-

fristigen Geldverwaltung reichen und über die erneute Wohnungsverluste nachhaltig verhindert werden können, ist bislang nicht zufrieden stellend gelöst.

Persönliche Hilfen in Wohnungen werden von den meisten Befragten – auch aus der Wohnungswirtschaft – als ein wirksames Instrument zur Integration von Wohnungsnotfällen in normale Wohnverhältnisse eingeschätzt. Grenzen des Hilfeansatzes werden insbesondere dort gesehen, wo die Betroffenen nicht zu ausreichender Mitwirkung bereit sind oder wo eigenständiges Wohnen trotz begleitender Hilfen eine Überforderung darstellt. Der „Erfolg“ unterschiedlicher Maßnahmen ist in hohem Maße von Faktoren wie den Zugangsbedingungen und den Standards der Angebote sowie von den Einschränkungen und Kompetenzen der jeweiligen Klientel abhängig. Angaben von Kostenträgern oder Leistungsanbietern über die Wirksamkeit der Hilfen konzentrieren sich zumeist auf die Quote der vorzeitigen Hilfeabbrüche: danach liegt der Anteil der planmäßig („erfolgreich“) abgeschlossenen Hilfen zwischen knapp zwei Drittel und deutlich über drei Viertel der erfassten Fälle. Einige gezielte wissenschaftliche Nachuntersuchungen zeigen zum einen, dass es bei einem ebenfalls relativ hohen Prozentsatz der Fälle gelingt, auch längerfristig erneute (oder erneut drohende) Wohnungslosigkeit zu vermeiden, und zum anderen, dass die persönlichen Hilfen in Wohnungen nur begrenzt dazu beitragen können, neben der (drohenden) Wohnungslosigkeit auch prekäre Armutslebenslagen auf Dauer zu überwinden. Die erreichte „relative Integration“ ist unter den gegebenen Bedingungen aber gerade für viele Wohnungsnotfälle ein akzeptables und erstrebenswertes Ziel.

Hinsichtlich der Qualitätssicherung der Angebote und der Vereinheitlichung von Hilfestandards wurde vielerorts noch aktueller Handlungsbedarf gesehen. Nur selten wurden auch die Klientinnen und Klienten der Hilfen in Maßnahmen der Qualitätssicherung einbezogen. Auch die Berücksichtigung der Dokumentationen über persönliche Hilfen in Wohnungen und die Bedarfslagen der Klientel in die lokale und regionale Sozialplanung wurde wiederholt als verbesserungsbedürftig betrachtet.

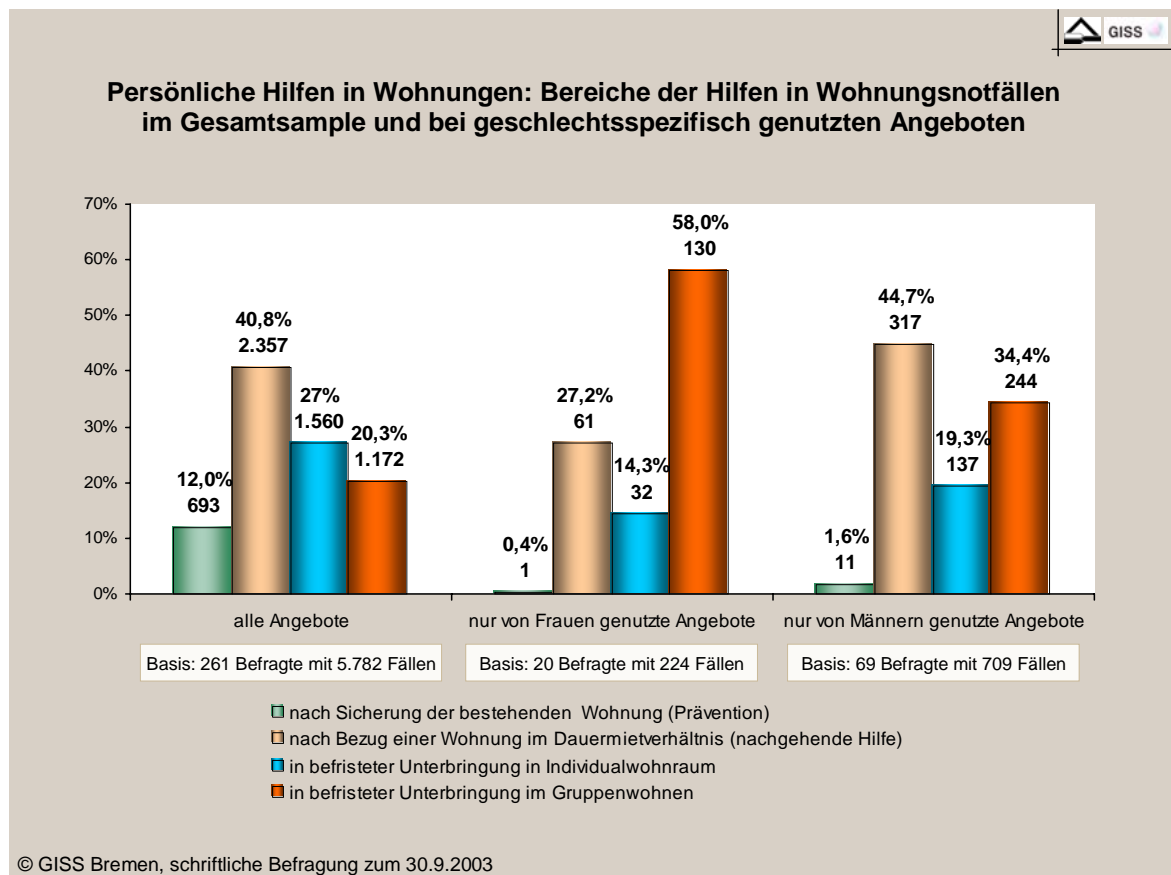
Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

Im Hinblick auf signifikante Unterschiede zwischen Angeboten in West- und Ostdeutschland (Berlin wurde als eigenständige dritte Region behandelt) belegen die Ergebnisse den geringeren Einfluss tradierter Hilfestrukturen auf die Organisation der persönlichen Hilfen in Wohnungen in den jungen Ländern. Die in Westdeutschland tradierte Zuständigkeit überörtlicher Träger für „Hilfen zur Sesshaftmachung“ spielen in Ostdeutschland eine geringere Rolle, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommt, dass dort die überörtlichen Träger seltener (nur bei rund der Hälfte der Fälle) an der Finanzierung der Hilfen beteiligt sind und diese Hilfen auch wesentlich seltener als stationäre Hilfen finanziert werden als in Westdeutschland. In Ostdeutschland (und in Berlin) spielen auch persönliche Hilfen im Anschluss an den Erhalt eines bedrohten Wohnverhältnisses eine bedeutsamere Rolle als in Westdeutschland. Der Anteil an direkt angemieteten Wohnungen mit uneingeschränkten Mietverträgen ist in Ostdeutschland deutlich höher, in Berlin dagegen deutlich geringer als im Bundesgebiet insgesamt. Die Fallstudien zeigen überdies, dass die Grenzlinien zwischen spezialisierten Hilfesystemen (Eingliederungshilfe, Jugendhilfe, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) im Osten weniger starr ausgeprägt sind als im Westen Deutschlands.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Sowohl bei der schriftlichen Befragung als auch bei den Fallstudien wurde besonderes Augenmerk auf geschlechtsspezifische Unterschiede gelegt, es wurde aber auch

nach auffälligen Unterschieden bei den persönlichen Hilfen in Bezug auf unterschiedliche Altersgruppen oder Haushaltskonstellationen gefragt. In der Zusammenfassung konzentrieren wir uns auf die genderspezifischen Auffälligkeiten.



Aus der schriftlichen Befragung haben wir verschiedentlich die Angaben isoliert, welche auf ausschließlich von Männern oder ausschließlich von Frauen genutzte Angebote zutrafen. Zum einen wird dabei deutlich, dass bei solchen Angeboten der Anteil der von den Klientinnen oder Klienten selbst angemieteten Wohnungen geringer ist. Das ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Angebote im Bereich der Prävention hier keine Rolle spielen und Angebote in Wohngemeinschaften fast immer geschlechtsspezifisch ausgerichtet sind, während dies bei solchen in Individualwohnraum seltener der Fall ist. Für das dennoch auffällige Übergewicht des Gruppenwohnens in frauenspezifischen Angeboten (58 %) auch gegenüber den ausschließlich von Männern genutzten Angeboten (34,4 %) gibt es darüber hinaus mehrere Erklärungsansätze: Frauenspezifische Angebote befinden sich überwiegend in westdeutschen Ballungsgebieten, wo die Anmietung von Individualwohnraum besonders schwierig ist; für wohnungslose Frauen mit gravierenden persönlichen und gesundheitlichen Schwierigkeiten sind betreute Wohngruppen oftmals die intensivste verfügbare Form der Versorgung (für Männer eher stationäre Einrichtungen), und mancherorts finden sich auch konzeptionell positive Einschätzungen über die Gemeinschaftserfahrungen in Wohngemeinschaften für Frauen. Allerdings gibt es auch gegenteilige Aussagen von frauenspezifischen Projekten, die mit dem Hinweis auf die hauswirtschaftlichen Kompetenzen der Frauen und daraus erwachsende Konfliktpotenziale beim Zusammenwohnen der vorrangigen Versorgung von Frauen mit Individualwohnraum besondere Bedeutung beimessen.

Bei den frauenspezifischen Angeboten werden die Hilfen weitestgehend von weiblichem Personal erbracht, bei den nur von Männern genutzten Angeboten liegt der Anteil des weiblichen Personals bei rd. 42 %. Bei den frauenspezifischen Hilfen finden sich vergleichsweise selten (nur in 8,1 % der Fälle) aufsuchende Hilfen, was unter anderem mit dem hohen Anteil der Gruppenangebote erklärbar ist. Die Intensität der Hilfen in den frauenspezifischen Angeboten ist tendenziell höher, die in ausschließlich von Männern genutzten Angeboten tendenziell niedriger als bei der Gesamtzahl der erfassten Fälle. Dennoch äußert sich eine Mehrzahl der Träger frauenspezifischer Angebote (55 %) unzufrieden über die Intensität der Hilfen, während über 70 % der Träger von reinen Männerangeboten die Regelungen als bedarfsgerecht einschätzen.

Qualitative Aussagen aus den Fallstudien bestätigen zum einen die herausragende Bedeutung von Gewalterfahrungen, die höhere Verbreitung psychischer Probleme und die größere hauswirtschaftliche Kompetenz sowie eine ausgeprägtere Beziehungsorientierung der Frauen gegenüber männlichen Klienten. Bei den Hilfezielen wurde die Wiederaufnahme des Kontakts vieler Frauen zu ihren Kindern als spezifisches Hilfeziel hervorgehoben. Bei der Inanspruchnahme von Hilfen und dem Beschreiten der notwendigen Wege wurde Frauen von einigen Befragten insgesamt größere Eigenständigkeit und Konsequenz zugeschrieben als Männern.

Die genderspezifischen Unterschiede (beispielsweise in Bezug auf die Gewaltproblematik oder psychische Erkrankungen) sind allerdings bei den Präventionsfällen deutlich weniger ausgeprägt als bei den bereits Wohnungslosen. Für ältere und gesundheitlich stark geschädigte Frauen in Gruppenwohnprojekten wird der angesprochene Kompetenzvorsprung infrage gestellt, was umgekehrt wieder den Bedarf an intensiveren Hilfen in diesem Bereich unterstreicht. Auch für wohnungslose Väter wird verschiedentlich ein Bedarf gesehen, der Kontaktaufnahme mit getrennt von ihnen lebenden Kindern größere Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. zu den geschlechterdifferenten Hilfebedarfen auch die Befunde der GSF im Forschungsverbund).

Gesamtresümee zu den persönlichen Hilfen in Wohnungen

Alles in allem hat sich gezeigt, dass persönliche Hilfe in Wohnungen ein bedeutsamer Hilfeansatz ist, mit dem die Wohnungslosenhilfe nicht nur vielen ihrer Klientinnen und Klienten den Weg zur Normalität und zur Überwindung oder nachhaltigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit ebnet, sondern mit dem sie auch sich selbst auf den Weg zu größerer Normalität ihrer Hilfeleistungen begeben hat. Dass auf diesem Weg vielerorts auch noch weitere Schritte (im Sinne einer Normalisierung der Wohnbedingungen und dem bedarfsgerechten Ausbau der Hilfen) zu gehen sind, ist ebenfalls deutlich geworden.

6. WIRKSAMKEIT PERSÖNLICHER UND WIRTSCHAFTLICHER HILFEN BEI DER PRÄVENTION VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

Ergebnisse der quantitativen Erhebung

Knapp über die Hälfte der erfassten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren Einpersonenhaushalte, bei denen wiederum die allein stehenden Männer (mit 39 % aller Haushalte) eine herausragende Stellung einnahmen. Bei 38,4 % aller Präventionsfälle lebten Kinder im Haushalt. Allein erziehende Frauen waren hier (mit einem Anteil von 16,2 % aller Haushalte) gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil über-

repräsentiert. Bei Berücksichtigung der Altersstruktur der Präventionsfälle (geringer Anteil von älteren Menschen über 60) sind insbesondere Paare mit und ohne Kind(er/n) gegenüber der Gesamtbevölkerung mit vergleichbarer Altersstruktur unterrepräsentiert, während der Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten allein stehenden Frauen ohne Kind im Haushalt nur geringfügig unter ihrem „altersbereinigten“ Bevölkerungsanteil liegt.

Bei einer Differenzierung aller in den unterschiedlichen Haushaltstypen betroffenen erwachsenen Einzelpersonen nach Geschlecht ergibt sich ein Anteil von 55 % Männern und 45 % Frauen.

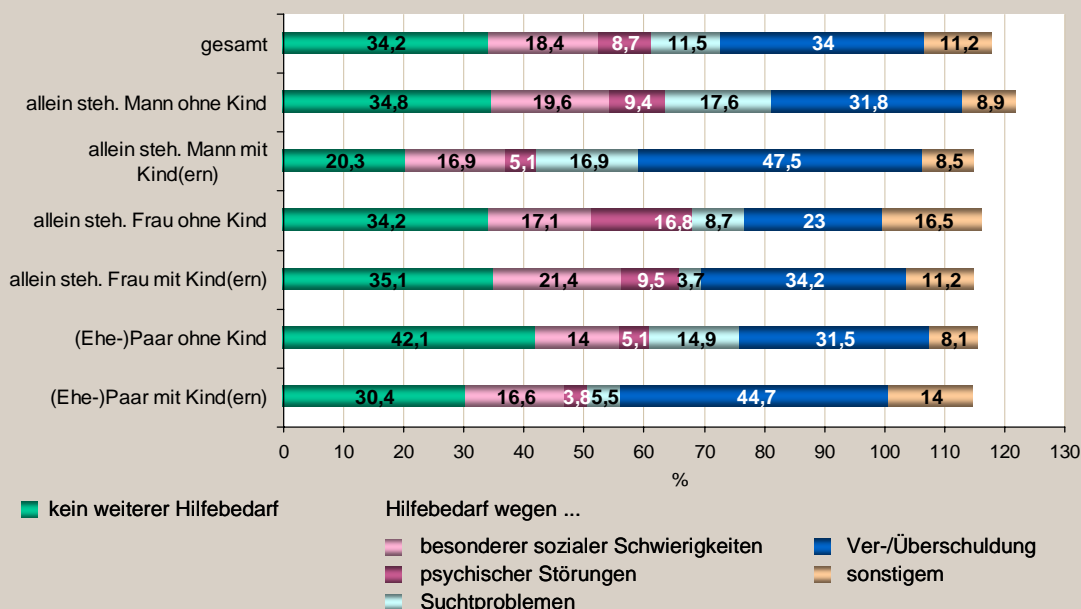
Die ganz überwiegende Mehrheit der erfassten Präventionsfälle (86,3 %) waren wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht, bei 7,5 % war eine Trennung der maßgebliche Anlass und bei 2,1 % die anstehende Entlassung aus institutioneller Unterbringung. Die Dominanz der Mietschuldenproblematik gilt für alle Haushaltstypen: Obschon Trennungen bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden eine etwas größere Rolle spielen, liegt der Anteil der Mietschuldenfälle durchweg über 80 %. Auch wenn allein stehende Frauen den geringsten Anteil (80,2 %) aufweisen und davon auszugehen ist, dass nicht alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte den Präventionsstellen bekannt werden, unterstreichen die Ergebnisse die herausragende Bedeutung der Mietschuldenproblematik und der kommunalen Wohnungsnotfallprävention auch für Frauen.

Ein relativ hoher Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (rd. 46 %) meldete sich selbst bei den in die Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen, jeder fünfte Haushalt wurde von Wohnungsunternehmen gemeldet. Bei rd. 21 % wurde die Bedrohung über die Mitteilungen der Amtsgerichte (Räumungsklagen) und bei rd. 7 % über Mitteilungen der Gerichtsvollzieher (Zwangsräumungstermine) bekannt. Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass die ausgewählten Präventionsstellen sich fast durchweg an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) für eine effektive Organisation präventiver Hilfen (Zentrale Fachstellen bzw. Fachdienste) orientieren und damit zu meist auch Wert auf möglichst frühzeitige Interventionen und gute Öffentlichkeitsarbeit legen. Allein stehende und allein erziehende Frauen melden sich signifikant häufiger selbst und auch früher als die übrigen Präventionsfälle, bei Paaren mit und ohne Kind(er/n) kommt es seltener zu Selbstmeldungen, aber häufiger zu Meldungen durch die Wohnungswirtschaft.

Das Haushaltseinkommen der Präventionsfälle ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Sozialreformen („Hartz IV“) von besonderem Interesse. Über 80 % der Haushalte waren zum Untersuchungszeitpunkt auf Transferleistungen als Haupteinkommen angewiesen oder verfügten über gar kein Einkommen (4,5 %). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Haushalte mit potenziellen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld II unter den Präventionsfällen insgesamt mit weniger als 60 % anzusetzen ist. Etwas über ein Viertel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bezog um die Jahreswende 2003/2004 Arbeitslosenhilfe und knapp über ein Drittel Sozialhilfe. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr als 40 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben dürften, weil sie über eigenes Erwerbseinkommen, über Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung, Rente oder andere Einkommen verfügen. Dennoch sind viele von ihnen auf institutionelle Hilfe zur Vermeidung der drohenden Wohnungslosigkeit angewiesen.

Prävention: Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen

differenziert nach Haushaltszusammensetzung, Mehrfachnennung möglich / N = 2.573 Haushalte



© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen zur längerfristigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit haben nach Einschätzung des Personals in den Präventionsstellen etwa zwei Drittel der erfassten Haushalte. Während sich dieser Bedarf bei einem Viertel aller betroffenen Haushalte auf Hilfestellungen zur Überwindung der Schuldenproblematik beschränkt, erstreckt er sich bei knapp über 40 % aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte auch auf Bereiche, die über die kurz- oder längerfristige Bearbeitung finanzieller Angelegenheiten hinausgehen. Zu nennen sind hier insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Bedarf bei knapp jedem fünften erfassten Haushalt), zur Bearbeitung einer Suchtproblematik (11,3 % aller Haushalte) und wegen psychischer Störungen (8,6 %).

Hilfebedarfe bei der Überwindung einer Schuldenproblematik werden ausgeprägter bei den Haushalten mit Kindern festgestellt als bei den kinderlosen Alleinstehenden. Bei allein stehenden Männern wird überdurchschnittlich häufig ein Bedarf an Suchthilfen gesehen, bei den allein stehenden Frauen gilt dies für Hilfen wegen psychischer Störungen. Dennoch liegen auch die höchsten Anteilswerte für Hilfebedarfe wegen Sucht und psychischer Störungen bei den unterschiedlichen Haushaltstypen durchweg deutlich unter 20 %.

Es kann also zum einen festgehalten werden, dass sich bei einer Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte die Hilfebedarfe auf finanzielle Angelegenheiten konzentrieren und dass andererseits trotz der Dominanz von Mietschulden als Anlass für drohende Wohnungslosigkeit ein erheblicher Teil der davon betroffenen Haushalte auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen in anderen Lebensbereichen hat, dem im Rahmen der Prävention Aufmerksamkeit beizumessen ist, da andern-

falls die Gefahr besteht, dass die Hilfen zu kurz greifen und erneut Wohnungslosigkeit drohen kann.

Wiederholungsfälle

37 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren zuvor bereits ein- oder mehrmals in einer vergleichbaren Krisensituation. Bei Haushalten mit Kindern und kinderlosen Paaren sind die Anteile höher, bei allein stehenden Personen niedriger. Der geringste Anteil von Wiederholungsfällen (28,1 %) findet sich bei den allein stehenden Frauen.

Präventionsfälle, die „immer wieder“ von Wohnungslosigkeit bedroht sind, machen nur einen sehr kleinen Anteil aus: 2,2 % aller Wiederholungsfälle waren vor der aktuellen Krise schon mehr als dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht, weitere 9,1 % zwei- bis dreimal.

Bei den Wiederholungsfällen waren Mietschulden auch bei der vorausgegangenen Bedrohung ihres Wohnverhältnisses der dominierende Anlass, der Anteil der Mietschuldenfälle lag hier sogar bei über 90 %. Insgesamt attestieren die Präventionsstellen den Wiederholungsfällen häufiger (zu knapp 80 %) als dem Gesamtsample einen Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen, insbesondere zur Überwindung der Schuldenproblematik, aber auch in den anderen genannten Problembereichen. Auch bei den Fällen, bei denen in der vorausgegangenen Krise erfolgreich Wohnungsverlust verhindert werden konnte, haben die Hilfen offensichtlich nicht ausgereicht, um eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses zu vermeiden, weshalb sich bei einem Vergleich der Hilfebedarfe bei der aktuellen und der vorausgegangenen Krise auch nur geringfügige Unterschiede ergeben.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass überhaupt nur bei weniger als der Hälfte aller Wiederholungsfälle in der vorausgegangenen Krise eine erfolgreiche Intervention der Präventionsstellen stattgefunden hat und Wohnungslosigkeit vermieden werden konnte. Bei rd. 13 % wurde zwar interveniert, die drohende Wohnungslosigkeit konnte jedoch nicht verhindert werden, und bei knapp über 40 % aller Wiederholungsfälle erfolgte bei der vorausgegangenen Krise keine Intervention der Präventionsstellen, überwiegend weil diese davon ausgegangen waren, dass hinreichendes Selbsthilfepotenzial vorhanden sei oder weil kein Kontakt zu den betroffenen Haushalten zustande kam. Erfolgreich interveniert wurde häufiger bei allein erziehenden Frauen und Paaren mit Kindern. Unter den Fällen, bei denen entweder keine oder nur eine erfolglose Intervention der Präventionsstellen erfolgte, waren dagegen die allein stehenden Männer und kinderlose Paare überrepräsentiert.

Ergebnisse der qualitativen Befragungen

Die Angaben aus den Untersuchungsstädten bestätigen erneut, dass sehr viele Haushalte, für die ein Zwangsräumungstermin angesetzt wurde, zu diesem Termin ihre Wohnungen bereits verlassen haben. Während es zumindest in Gebieten mit Wohnungsleerständen insbesondere Familien häufiger gelingt, eine andere Wohnung anzumieten, suchen Alleinstehende in dieser Phase häufig Unterschlupf bei Bekannten oder Verwandten. Oftmals nehmen sie dann erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Beendigung des Mitwohnverhältnisses als Wohnungslose institutionelle Hilfen in Anspruch. Dies gilt nach Angaben der von uns befragten Fachleute sogar häufiger für Männer als für Frauen, weil Letztere sich noch aktiver und oftmals auch erfolgreicher um eigenen Wohnraum bemühen. Andererseits sind Frauen eher als Männer in Gefahr, in Mitwohnverhältnissen (auch sexuell) ausgenutzt zu werden,

und wenn sie Mitwohnverhältnisse eingehen, gelingt es ihnen zumeist länger, institutionelle Unterbringungen zu vermeiden.

Auch aus den Fallstudienorten wird ein relativ geringer Anteil an älteren Menschen unter den Präventionsfällen bestätigt, während die Zahl der jungen Erwachsenen eher zunimmt. Hier wirken sich auch bereits verschärfte Sanktionen bei Abbruch oder Teilnahmeverweigerung von Beschäftigungsmaßnahmen aus. Wenn, wie in einer Stadt vom größten kommunalen Wohnungsunternehmen, junge Menschen in bestimmten Beschäftigungsprogrammen aufgrund hoher Abbruchquoten als so riskante Mieterinnen bzw. Mieter eingestuft werden, dass ihnen grundsätzlich die Wohnungsvergung verweigert wird, so muss dies angesichts der stärkeren Betonung des „Forderns“ und verschärfter Sanktionen in den ab 1.1.2005 geltenden Gesetzen SGB II und SGB XII sehr bedenklich stimmen.

Die überwiegende Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist aber im mittleren Altersspektrum zwischen 30 und 50 Jahren zu finden.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Personen, die beispielsweise aufgrund von häuslicher Gewalt oder anderen eskalierenden Konflikten die vorherige Wohnung verlassen mussten oder aus Institutionen entlassen wurden und eine (andere) Wohnung benötigen, ist es besonders interessant, dass in zwei Fallstudienstädten die Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt sowie die Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser der Fachstelle direkt organisatorisch zugeordnet sind. In den übrigen Städten wird mit diesen Stellen und mit den Sachgebieten, die für die Vermittlung in regulären Wohnraum zuständig sind, eng kooperiert. In einer Stadt lässt sich auch das Verhältnis von Frauen, die aufgrund einer Gewaltproblematik die häusliche Wohnung verlassen müssen und bei den lokalen Frauenberatungsstellen bzw. Frauenhäusern um Hilfe nachsuchen, mit der Gesamtzahl der Beratungsfälle in der Präventionsstelle vergleichen. Auf eine unmittelbar von häuslicher Gewalt bedrohte Frau kommen dabei etwa neun bis zwölf andere Präventionsfälle.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Anforderungen in den Präventionsstellen (getrennte Wartebereiche, gesonderte Sprechzeiten für Frauen, Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte) findet nicht statt und wird von den Präventionsstellen auch nicht für notwendig gehalten.

Beim Umgang der Präventionsstellen mit Wiederholungsfällen wird das Muster deutlich, das auch aus diversen anderen Untersuchungen bekannt ist. Grundsätzlich werden erneute Mietschuldenübernahmen in diesen Fällen äußerst restriktiv gehandhabt, Ausnahmen werden vor allem bei Familien mit Kindern gemacht. Nur in einer (kleineren) Stadt wird anders verfahren und bei entsprechender Mitwirkungsbereitschaft auch in Wiederholungsfällen relativ umfangreich vom Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht, was – wenn auch in bestimmten Fällen (zweite Übernahme innerhalb von zwei Jahren) nur bei Zustimmung von Vermieterseite – auch den Wohnungserhalt ermöglicht.

Die offenen Angaben der in die quantitative Erhebung einbezogenen Präventionsstellen zu den Gründen dafür, dass im jeweiligen Einzelfall trotz einer zunächst erfolgreichen Wohnungssicherung in der Vergangenheit zum Befragungszeitpunkt erneut Wohnungslosigkeit drohte, machen – wie auch unsere Interviews mit betroffenen Haushalten – ein relativ breites Spektrum von möglichen Konstellationen deutlich. Die häufigsten Nennungen der Fachleute betreffen mangelnde Mitwirkung und Abbruch des Kontakts, „unwirtschaftliches Verhalten“ bzw. mangelnde Zahlungsmoral, Überschuldung bzw. finanzielle Engpässe sowie „Überforderung“. Auch bei den übrigen genannten Gründen verweisen die Präventionsstellen einerseits auf subjek-

tive Gründe im Verhalten der betroffenen Haushalte (persönliche Probleme / resignatives Verhalten, mangelnde Einsicht in die Folgen) und andererseits auf strukturelle Hintergründe (Arbeitslosigkeit, Selbstständigkeit / wechselnde Arbeitsverhältnisse, schwankende Einkommen) für die erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses. Angesprochen – und durch die Betroffeneninterviews eindrucksvoll belegt – werden aber auch Probleme innerhalb des Hilfesystems (Probleme in der Kooperation mit der Verwaltung, fehlende Betreuung, Bedrohung von Wohnverhältnissen durch Sperren und Kürzungen).

In den Fallstudien wurden die vorgenommenen Gewichtungen weitgehend bestätigt, in Bezug auf die Mitwirkungsproblematik gingen die Auffassungen der Befragten aber auseinander. Während Einzelne die stärkere Betonung der Selbstverantwortung der betroffenen Haushalte als programmatisches Ziel formulieren, betonen andere, dass die Mitwirkungsbereitschaft in sehr hohem Maße davon abhängt, wie vonseiten der Präventionsstellen auf die Haushalte und ihre spezielle Situation eingegangen wird und wie das Hilfeangebot gestaltet ist. Einigkeit bestand in der Notwendigkeit einer genauen Diagnose der jeweils besonderen Situation der Haushalte, in Bezug auf die Entwicklung von Hilfeplänen und die notwendige Koordination und Vernetzung unterschiedlicher Hilfen. Auch der Bedarf an – bislang nur unzureichend ausgebauten – aufsuchenden Hilfen wurde durchweg anerkannt. Gleiches gilt für persönliche Hilfen im Anschluss an eine unmittelbare Krisenintervention.

Auch die Betroffeneninterviews machen die herausragende Bedeutung aufsuchender Hilfen für erfolgreiche Prävention deutlich und illustrieren die Wechselbeziehungen zwischen der Bedarfsgerechtigkeit der Hilfeangebote und der Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in der von ihnen oft als extrem stressig und belastend erlebten Notsituation.

Die steigende Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen und prekärer Selbstständigkeit (sowohl als „Ich-AG“ als auch in anderen Formen) wird als besonderes Risikopotenzial für das Entstehen von Mietschulden aufgrund schwankender Einkommen und damit auch schwankender Ansprüche auf ergänzende Transferleistungen eingeschätzt. Beide Entwicklungen sind politisch gewollt und die damit verbundenen Wohnungsnotfallrisiken nur schwer kontrollierbar. Generell wird die Phase nach Arbeitsaufnahme als oftmals kritische Phase beschrieben, weil die Zahlungszeitpunkte sich verschieben, die tatsächlich verfügbaren Mittel noch ungewiss sind und Anschaffungen getätigt werden. Plastische Beispiele aus den Betroffeneninterviews verdeutlichen die widersprüchlichen Erwartungen und Anforderungen, mit denen die Betroffenen in solchen Situationen häufiger konfrontiert sind.

Als besondere Problemgebiete wurden bei den Fallstudien der Bereich der Mobilfunkschulden, das rigorose Vorgehen von Gläubigern, bei denen Konsumschulden aufgelaufen sind, die langen Wartezeiten bei Schuldnerberatungen sowie unzureichende Kenntnisse der betroffenen Haushalte über Mietrecht und sozialstaatliche Unterstützungsmöglichkeiten deutlich.

Die Beobachtung aus anderen Studien, dass das Ausmaß an Problemen der betroffenen Haushalte nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Wahrscheinlichkeit wiederholt drohender Wohnungslosigkeit zulässt, wird von den Befragten in den Fallstudienorten bestätigt. Wenn problemadäquat reagiert wird und entsprechend intensive Beratung und ggf. auch Betreuungen (nach Betreuungsgesetz) gesichert sind, gehören Personen mit gravierenden Problemen (psychische Störungen, Suchterkrankungen) sogar seltener zu den Wiederholungsfällen als andere Personen. Dies wird auch ein-

drucksvoll aus anderen Studien des Forschungsverbundes (insbesondere der Analyse der Wohnverhältnisse von ehemals Wohnungslosen in Dresden) bestätigt.

Schon in unseren ersten Fallstudien für den Forschungsverbund wurde deutlich, dass trotz der 1996 eingeführten Sollregelung mit einer stärkeren Verpflichtung zu Mietschuldenübernahmen zur Abwendung drohender Wohnungsverluste (1996 beim § 15a BSHG eingeführt und im § 34 SGB XII übernommen, nicht jedoch im § 22 Abs. 5 SGB II) mancherorts der Umgang mit diesem Präventionsinstrument sogar restriktiver geworden ist. Dort, wo mit der Vermittlung von Ersatzwohnraum drohende Wohnungslosigkeit vermieden werden kann, wird diese Möglichkeit relativ häufig genutzt. Aufseiten der Wohnungsunternehmen verstärkt sich dadurch allerdings der Druck, entsprechende Aktivitäten zur Abwehr wohnungssuchender Haushalte mit bestehenden Mietschulden zu entwickeln, und die Integrationsperspektiven der betreffenden Haushalte werden längerfristig eingeschränkt.

Der relativ hohe Anteil von Fällen, in denen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit auf Ummzugsmöglichkeiten und die Selbsthilfekräfte der betroffenen Haushalte gesetzt wird, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein in unseren Untersuchungsstädten im Verlaufe eines Jahres Tausende von Haushalten nur durch eine Mietschuldenübernahme vor der drohenden Wohnungslosigkeit bewahrt werden konnten und sich dabei die Regelungen des Sozialhilferechts als unabdingbar und effektiv erwiesen haben.

Für die Prävention von drohender Wohnungslosigkeit wegen Zahlungsverzugs ist schließlich auch die im Jahr 2001 von einem auf zwei Monate verlängerte Schonfrist im Mietrecht (§ 569 BGB) nach Rechtshängigkeit einer Räumungsklage relevant, innerhalb derer eine fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzugs durch Begleichung der Mietschulden ungültig gemacht werden kann. Damit wurde der extreme Zeitdruck zur Vorbereitung einer Mietschuldenübernahme verringert. Allerdings wird die vom Gesetzgeber anvisierte Erleichterung der Präventionsarbeit häufiger dadurch konterkariert, dass die Gerichte im Rahmen eines schriftlichen Vorverfahrens schon weit vor Ablauf der Schonfrist Versäumnisurteile fällen, wenn die angeschriebenen Mietschuldnerhaushalte nicht innerhalb von 14 Tagen ihre Verteidigungsbereitschaft bekunden und in den folgenden zwei Wochen die Klage erwidern. Dadurch verbleibt den Präventionsstellen auch weiterhin nur eine sehr knappe Frist für eine erfolgreiche Kontaktaufnahme und es ergeben sich hohe Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Haushalte.

7. DIE JÜNGSTEN SOZIALREFORMEN (HARTZ IV). NEUE RISIKEN FÜR DIE HILFEN IN WOHNUNGSNOTFÄLLEN UND IHRE KLIENDEL

Die Schaffung eines neuen Systems der Grundsicherung für alle erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen im SGB II und die Überführung des Sozialhilferechts und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in das SGB XII wird – soviel war zum Abschluss unserer Untersuchungen bereits absehbar – erhebliche Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallrisiken und auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen haben. Es wird aber nicht zuletzt von der kommunalen Organisation dieser Hilfen (und allgemeinen Entwicklungen am Arbeits- und Wohnungsmarkt) abhängen, inwieweit die größeren Risiken auch vermehrt zu Wohnungslosigkeit führen werden.

Mietschuldenrisiko für erheblichen Teil der Langzeitarbeitslosen steigt

Durch die Reform der sozialen Mindestsicherung und die ab dem 1.1.2005 geltenden Bestimmungen im SGB II und im SGB XII steigt das Mietschuldenrisiko für einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen. Zum einen verringert sich für einen großen Teil der bislang Berechtigten auf Arbeitslosenhilfe das Einkommen auf Sozialhilfeniveau. Für einen Teil der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten entfällt der Unterstützungsanspruch (aufgrund des verschärften Bedürftigkeitsvorbehalts) völlig. Frauen sind hierbei besonders betroffen.

Zum anderen gelten nun auch für die vormals Arbeitslosenhilfeberechtigten die bislang in der Sozialhilfe üblichen Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten. Aufwendungen, die den als angemessen anerkannten Umfang übersteigen, sind zwar so lange als Bedarf zu berücksichtigen, wie es den Hilfeberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, sie – insbesondere durch Umzug oder Untervermietung – zu senken, *„in der Regel jedoch längstens für sechs Monate“*. Wer Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach SGB II oder SGB XII erhält, hat keinen Anspruch auf Wohngeld nach dem Bundeswohngeldgesetz. Längerfristig bedeutet das: wer „zu teuer“ wohnt, wird die „überschüssigen“ Mietkosten selbst tragen oder umziehen müssen. Absehbare Folgen der Neuregelung sind ein verstärkter Nachfragedruck auf das Wohnungsmarktsegment mit „angemessenen“ Wohnungen, ein verstärkter Trend zur Segregation und verminderte Integrationschancen für bereits wohnungslose Haushalte. Die relativ rigiden Sanktionen im SGB II (bei abgesenkten Zumutbarkeitskriterien für die Annahme von Arbeits- und Beschäftigungsangeboten bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit) können auch die Wohnsicherheit bedrohen. Im Wiederholungsfall können explizit auch Kürzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung vorgenommen werden. Darlehen für „unabweisbare“ Sonderbedarfe können die weitgehend pauschalisierte Regelleistung zusätzlich mindern.

Wohnkostenbelastung der Kommunen nimmt völlig andere Dimensionen an

Es liegt auf der Hand, dass der Bereich der Unterkunftskosten künftig in den Kommunen erheblich an Bedeutung gewinnen und ganz andere Dimensionen annehmen wird. Hier kommen mehrere Effekte zusammen: Auch bislang waren die Kommunen für die Finanzierung der Unterkunftskosten von Berechtigten auf Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig, wurden dabei aber bis 2001 durch das pauschalierte Wohngeld und zuletzt durch den besonderen Mietzuschuss im Rahmen des Bundeswohngeldgesetzes (finanziert durch Bund und Länder) erheblich entlastet (deutlich über die Hälfte der Unterkunftskosten in der Sozialhilfe waren damit abgedeckt). Bei Berechtigten auf Hilfen zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII entfällt diese Entlastung nun völlig, bei den hilfebedürftigen Erwerbsfähigen mit Leistungsansprüchen nach SGB II wird sie durch die niedrigere prozentuale Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten (von zunächst 29,1 %, vgl. § 46 Abs. 5 bis 10 SGB II) abgelöst. Hinzu kommen in diesem Bereich für die Kommunen aber die Kosten der Unterkunft für die große Zahl von langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt in der Vergangenheit aus der Arbeitslosenhilfe und dem allgemeinen Wohngeld bestritten haben.⁶ Während die Kommunen insgesamt durch die Reform

⁶ Anzurechnendes Einkommen mindert zuerst die von der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bund getragenen Kosten; die Geldleistungen der kommunalen Träger werden erst gemindert, wenn das anzurechnende Einkommen der Bedarfsgemeinschaft noch höher ist als ihre Geldleistungsansprüche an die Bundesagentur.

finanziell entlastet werden, wird also ein Großteil der verbleibenden finanziellen Belastungen der kommunalen Träger für Langzeitarbeitslose und Einkommensarme der Übernahme der Wohnkosten von Hilfebedürftigen zuzurechnen sein. Damit werden die Unterkunftskosten absehbar im Mittelpunkt der Debatte um kommunale Kostenbelastungen durch Arbeitslosigkeit und Armut stehen. Gelingt die Reduzierung dieser Kostenbelastung nicht durch den Abbau der Arbeitslosigkeit, so werden bei dieser Debatte sehr bald auch mögliche Einsparungen bei den Wohnkosten – wie schon in den vergangenen Jahren bei der Sozialhilfe – thematisiert und angestrebt werden. Darüber sollten die zur Einführung der Reform vorgenommenen befristeten Übergangsregelungen in vielen Kommunen zur weitgehenden Anerkennung der tatsächlichen Unterkunftskosten von vormals Arbeitslosenhilfeberechtigten nicht hinwegtäuschen.

Neue rechtliche Regelungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit erschweren einheitliche und effektive Praxis

Im SGB XII wurde der „Mietschuldenparagraph“ (§ 15a) als Soll-Vorschrift des Bundessozialhilfegesetzes (Mietschuldenübernahme als Darlehen und Beihilfe möglich) mit geringfügigen sprachlichen Veränderungen in § 34 übernommen. Das SGB II (§ 22 Abs. 5) sieht eine Mietschuldenübernahme dagegen nur als Kann-Leistung, nur als Darlehen und nur dann vor, wenn die drohende Wohnungslosigkeit auch *„die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindern würde.“* Treffen diese Kriterien nicht zu (was zumeist der Fall sein dürfte), können auch für SGB-II-Berechtigte Hilfen nach § 34 SGB XII gewährt werden.

Eine einheitliche Praxis und rasches Reagieren bei drohender Wohnungslosigkeit infolge von Mietschulden wird durch diese zusätzlichen Kriterien und Abstimmungserfordernisse erschwert. Für Haushalte, die weder nach SGB II noch nach SGB XII Anspruch auf Regelleistungen haben (ca. 40 % der Präventionsfälle), ist der Anspruch auf Mietschuldenübernahme weniger eindeutig formuliert.

Beratung, „psychosoziale Betreuung“ etc.

Sowohl die Untersuchungen im Forschungsverbund als auch andere aktuelle Untersuchungen belegen den verbreiteten Bedarf an persönlichen Hilfen sowohl bei und im Anschluss an präventive(n) Maßnahmen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit als auch bei der Reintegration von Wohnungslosen in reguläre Wohnungen.

Zwar sind am Wortlaut der gesetzlichen Regelungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie der Verordnung im SGB XII gegenüber dem BSHG lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen worden. Nun sieht aber auch das SGB II bei den *„Leistungen zur Eingliederung“* für erwerbsfähige Hilfebedürftige Maßnahmen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung und insbesondere *„psychosoziale Betreuung“* (§ 16 Abs. 2 SGB II) vor. Es handelt sich dabei um Ermessens-Leistungen, die erbracht werden können, wenn sie *„für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind“*. Sie sind einerseits gegenüber den Hilfen des Sozialhilferechts vorrangig, andererseits gehen die Hilfen zur Überwindung persönlicher Schwierigkeiten des SGB XII, auf die im Bedarfsfall ein Rechtsanspruch besteht, in ihrer Zielsetzung deutlich über die SGB-II-Leistungen hinaus.

Bislang noch völlig ungeklärt ist, was unter *„psychosozialer Betreuung“* im SGB II konkret zu verstehen ist. Vielerorts wurde schon vor Inkrafttreten der Regelungen diskutiert, einen Teil der Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte nach den genannten SGB-II-Normen zu finanzieren.

Zuständigkeiten und neue Schnittstellenprobleme

Die Zuständigkeit für Leistungen nach SGB II teilt sich im Regelfall auf zwei Träger auf. Die kreisfreien Städte und Kreise sind als kommunale Träger in jedem Fall bei allen Leistungsberechtigten nach SGB II für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (einschließlich der Mietschuldenübernahmen in den definierten Fällen und Wohnungsbeschaffungskosten sowie Mietkautionen und Umzugskosten) zuständig. Im Bedarfsfall sind sie für die SGB-II-Berechtigten auch die Träger der „sozialen“ Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II sowie der wenigen noch verbleibenden Leistungen bei einmaligen Bedarfen, die nicht von der Regelleistung umfasst werden (Erstausrüstung für Bekleidung und Wohnung, mehrtägige Klassenfahrten).

Die Zuständigkeit für die übrigen Leistungen (insbesondere alle „arbeitsmarktlichen“ Eingliederungsleistungen, aber auch die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts – „Arbeitslosengeld II“ und „Sozialgeld“ – sowie der befristeten Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld) liegt im Regelfall bei der Bundesagentur für Arbeit, wenn der kommunale Träger nicht die Option gewählt hat, auch diese Leistungen in eigener Regie zu erbringen. In beiden Fällen wird dieser Anteil der Leistungen vom Bund refinanziert.

Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die meisten Träger der Leistungen nach SGB II in Job-Centern Arbeitsgemeinschaften (gemäß § 44b SGB II) errichtet. Die Ausgestaltung dieser Arbeitsgemeinschaften (ARGE) kann durchaus variieren. Das Gesetz macht zwar einige Vorgaben, lässt aber auch lokalen Spielraum für verschiedene Alternativen der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung. Die kommunalen Träger sollen zwar bei Einrichtung einer ARGE dieser ihre Aufgaben nach dem SGB II übertragen, sie haben in dieser Frage jedoch nach dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung einen erheblichen Handlungsspielraum.

Besondere Relevanz im Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik kommt der Schnittstellenproblematik in zwei Bereichen zu. Dies sind zum einen die Regelungen in beiden Gesetzen zur Mietschuldenübernahme (§ 22 Abs. 5 SGB II und § 34 SGB XII) und zum anderen das Zusammenwirken bzw. die Abgrenzung zwischen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II (insbesondere „psychosoziale Betreuung“) und den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII. Auch dort, wo für beide Aufgabenbereiche die sachliche Zuständigkeit jeweils bei den Kommunen liegt, kann es bei einer Übertragung der kommunalen Aufgaben nach SGB II auf die lokale ARGE durchaus zu erheblichen Abstimmungsproblemen kommen. In der Regel entscheiden dann unterschiedliche Personen (Fallmanagement, persönliche Ansprechperson bei der ARGE, die Präventionsstelle beim kommunalen Sozial- oder Wohnungsamt) über die Leistungsgewährung aus unterschiedlichen Budgets (mit unterschiedlichen Prioritäten), und Zuständigkeitskonflikte sind vorprogrammiert. In der Praxis stellt sich hier die Frage nach einer sinnvollen gegenseitigen Komplementierung der genannten Hilfeformen ebenso wie die nach dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Ansätze von Eingliederungs- und Hilfeplanung (Eingliederungsvereinbarung gemäß § 15 SGB II versus Leistungsabsprache, Förderplan und Gesamtplanverfahren nach SGB XII).

Erste Einschätzungen und Erfahrungen aus der Praxis

Als positive Änderungen der Hartz-Reformen in Bezug auf die Wohnungsnotfallproblematik wird von den befragten Fachleuten vor allem die Möglichkeit der Direktüberweisung von Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versor-

gungsunternehmen (wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch die Haushalte nicht gesichert ist) auch für Haushalte gesehen, die bislang Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und bei denen die Arbeitsagenturen den Vollzug entsprechender Abtrittserklärungen verweigert hatten. Solche Direktüberweisungen sind auch bei den rigiden Sanktionen gegenüber jungen Menschen unter 25 Jahren vorgesehen, bei denen ansonsten die Regelleistung komplett für drei Monate gekürzt wird.

Gleichzeitig bestätigt das Fachstellenpersonal jedoch das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko infolge der Einkommensminderung, der Sanktionen und der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung. Kritisiert wird auch, dass Mietschuldenübernahmen im Rahmen des SGB II nur als Darlehen möglich sind und dass die neuen gesetzlichen Regelungen eine einheitliche und zügige Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik nach dem Fachstellenmodell erschweren.

Einige Städte haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeiten für Leistungen nach § 22 Abs. 5 (Mietschuldenübernahme) und § 16 Abs. 2 SGB II (Schuldnerberatung, Suchthilfen und „*psychosoziale Betreuung*“) nicht an die überall gegründete ARGE zu übertragen, sondern im originären Zuständigkeitsbereich bestehender kommunaler Dienste anzusiedeln. So ist eine einheitliche Hilfeebringung und die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Wohnungsnotfällen und notwendigen sozialen Integrationsleistungen erleichtert, weshalb dieses Vorgehen empfehlenswert erscheint. Zu lösen sind dabei jedoch Probleme in Bezug auf die Weitergabe von Informationen der ARGE an die zuständigen kommunalen Stellen (Datenschutz) und auf die notwendige enge Abstimmung mit dem Fallmanagement der ARGE.

Bei den übrigen Kommunen wird die Konzentration der Kompetenzen und Ressourcen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf die Zentralen Fachstellen dadurch eingeschränkt, dass fortan bei SGB-II-Berechtigten, die eine Mietschuldenübernahme benötigen, die ARGE als zuständige Organisationseinheit zu beteiligen ist. Die von uns befragten Fachstellen wollten aber ihre zentrale Zuständigkeit in Bezug auf Informationen über drohende Wohnungsverluste und Kontaktaufnahme mit den betroffenen Haushalten sowie entsprechende Beratung zur Wohnungssicherung aufrechterhalten, wobei noch unklar war, ob bei entsprechenden Aktivitäten für SGB-II-Berechtigte die Bundesagentur nicht an den Kosten dieser Leistungen (als ausgelagerte Leistung des Fallmanagements nach SGB II) zu beteiligen wäre.

Das Beispiel einer kreisangehörigen Gemeinde zeigt zudem die besondere Problematik, wenn in unterschiedlicher Weise Aufgaben nach SGB II und SGB XII vom Kreis als kommunalem Träger auf kreisangehörige Kommunen delegiert werden.

Bei der Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten orientierten sich die Kommunen zunächst an den Regelungen der Sozialhilfe. Es wurden aber erhebliche Unterschiede deutlich. Während in einer Kommune eine Toleranzgrenze für Überschreitung der Obergrenzen bei bestehenden Wohnverhältnissen von ehemaligen Arbeitslosenhilfeberechtigten festgelegt wurde, um Umzugswellen zu vermeiden, hat eine andere Kommune bereits im Vorfeld, aber mit unmittelbarem Hinweis auf die Hartz-Reform die Obergrenzen für angemessene Mieten im Jahr 2004 um 23 % abgesenkt und auch die zulässigen Wohnungsgrößen vermindert. In zwei Fallstudienorten galt jeweils derselbe Höchstbetrag für angemessene Quadratmetermieten, obwohl die eine Stadt der Mietenstufe 2 und die andere der Mietenstufe 4 des Bundeswohngeldgesetzes zugeordnet war. Insgesamt zeugen die bis dato bekannten Regelungen von einer erheblichen Varianz der Kommunen bei der Bestimmung angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung. Hinzu kommt auch eine unterschiedliche Verfahrensweise gegenüber Haushalten mit vorherigem Ar-

beitslosenhilfebezug. Während ein Teil der Kommunen hier zunächst für einen begrenzten Zeitraum auf Umzugsaufforderungen weitestgehend verzichtet, wurde in anderen Kommunen bereits zur Minderung der als unangemessen eingestuften Unterbringungskosten aufgefordert.

Die durch die Hartz-Reformen ausgelösten Prozesse am Wohnungsmarkt werden, so auch die Ansicht der befragten Fachleute, erst über einen längeren Zeitraum wirksam werden. Auch sie erwarten jedoch, dass die Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen entsprechen, infolge der Reform deutlich steigen wird. Auch der Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren, in denen solche Wohnungen verfügbar sind, wird nach Auffassung der Befragten steigen. Die Möglichkeiten der Kommunen, diesem Trend durch gezielte Belegungssteuerung, durch kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und eine sozialräumlich differenzierte Handhabung der Angemessenheitsgrenzen entgegenzuwirken, sind verhältnismäßig gering und tendenziell eher rückläufig.

8. EMPFEHLUNGEN DER HILFESYSTEMFORSCHUNG

8.1. Verbesserung der Datengrundlagen

Die Datengrundlage zur Wohnungsnotfallproblematik sollte verbessert werden. Dies betrifft sowohl die nationale Ebene als auch viele Kommunen und freie Träger. Kommunale Daten sollten als Mindestanforderung die Zahl der Wohnungslosen abbilden, die an einem Stichtag im Rahmen von Ordnungs- und Sozialhilferecht untergebracht waren (einschließlich derjenigen in Einrichtungen freier Träger), die Gesamtzahl und das Ergebnis der jährlich bekannt gewordenen Präventionsfälle, die Zahl der gemeldeten Räumungsklagen, der angesetzten und durchgeführten Zwangsräumungen sowie Fallzahlen und jährliche Kosten von Mietschuldenübernahmen (differenziert nach Beihilfen und Darlehen sowie nach der Rechtsgrundlage; § 22.5 SGB II / § 34 SGB XII). Für die Dokumentationssysteme freier Träger der Wohnungslosenhilfe wurden erst kürzlich bundeseinheitliche Standards vereinbart. Alle Dokumentationssysteme sollten geschlechterdifferente Aussagen ermöglichen und nach einer entsprechend differenzierten Haushaltssystematik angelegt sein.

Die Einführung der von der Fachwelt seit Jahren geforderten – und auf ihre Machbarkeit und praktische Umsetzung vom Statistischen Bundesamt und vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen erprobten – bundesweiten Wohnungslosenstatistik ist überfällig. Bis zu Ihrer Umsetzung sollte zumindest auf Landesebene eine entsprechend qualifizierte Datengrundlage eingeführt werden.

Zur Weiterentwicklung von Qualität und Effizienz der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird angeregt, den Austausch der Kommunen untereinander zu fördern und mit einer verbesserten Datengrundlage auch ein interkommunales Benchmarking zu ermöglichen. Eine Verbesserung der Datengrundlagen ist aber nicht nur wegen der Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sinnvoll und notwendig, sondern auch, um die lokalen Planungsgrundlagen zu verbessern und eine Art Frühwarnsystem gegen eine drohende Ausweitung manifester Wohnungslosigkeit zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der erhöhten Wohnungsnotfallrisiken im Zuge der Sozialreformen kommt dem eine gesteigerte Bedeutung zu.

8.2 Empfehlungen zur Verbesserung der Hilfen in Wohnungsnotfällen

8.2.1. Optimierung der Organisation der Hilfe in Wohnungsnotfällen und Aufbau integrierter Gesamthilfesysteme

Zentrale Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit etablieren und fördern

Die Konzentration von Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf eine Stelle hat sich bewährt und sollte überall umgesetzt werden. Der weitere Ausbau Zentraler Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit analog den Empfehlungen des Deutschen Städtetages ist empfehlenswert und sollte gegebenenfalls durch Förderprogramme unterstützt werden, wie es derzeit im Rahmen des Programms „*Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern*“ in Nordrhein-Westfalen geschieht.

Kooperation von Kommunen, freien Trägern und Wohnungswirtschaft ausbauen

Die Erschließung und Erprobung neuer Wirkungsfelder und Partnerschaften – insbesondere im Bereich der Prävention – durch die freien Träger ist zu begrüßen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Innovationen in das Gesamtsystem integrierter Wohnungsnotfallhilfe eingebettet sind und eine hohe Verbindlichkeit sichergestellt ist. Wo möglich und erforderlich, sollte die Zusammenarbeit zwischen freien Trägern und den örtlichen Wohnungsunternehmen im präventiven und reintegrativen Bereich aufgebaut oder intensiviert werden.

Ausdifferenzierung der Hilfeangebote in Wohnungsnotfällen. Zusammenarbeit an Schnittstellen zu anderen Hilfesystemen bearbeiten. Andere Hilfesysteme nicht aus der Verantwortung entlassen

Grundsätzlich gilt, dass die lokalen Hilfesysteme und die einzelnen Angebote die geschlechtsspezifischen Bedarfe männlicher und weiblicher Wohnungsloser zu berücksichtigen haben. Für die von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Frauen, für die hier in einem traditionell eher von Männern dominierten Angebot besonderer Handlungsbedarf besteht, gehören dazu beispielsweise frauenspezifische Beratungsangebote, separate Unterbringungskapazitäten und Tagesaufenthalte und ausreichendes weibliches Personal für die persönliche Hilfe in Wohnungen. Es sollte aber auch darauf geachtet werden, dass sich die Angebote für Frauen nicht vom Gesamtsystem entkoppeln. Bei Männern und Frauen sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass viele von ihnen Kinder haben und dass ihre Rolle als Väter und Mütter in der Beratung und in der Gestaltung der Angebote entsprechend Berücksichtigung finden.

Den Bedarfen von Wohnungslosen mit gravierenden Beeinträchtigungen (aufgrund von Sucht, psychischen Problemen und oft als Folge langjähriger Wohnungslosigkeit) ist durch langfristige oder dauerhafte Unterstützung bei der Bewältigung des Alltages zu entsprechen. Dazu bedarf es geeigneter Angebote (neben stationären Einrichtungen kommen auch Wohnprojekte und der verstärkte Einsatz hauswirtschaftlicher Beratungs- und Begleitdienste infrage), deren Finanzierung und Kostenträgerschaft zu regeln ist.

An der Schnittstelle zwischen Wohnungslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Jugendhilfe ist die Zusammenarbeit der Träger zu intensivieren und zu institutionalisieren. Dem Casemanagement und klaren und verbindlichen Regelungen für Zuständigkei-

ten und konkrete Formen der Zusammenarbeit kommt hier besondere Bedeutung zu. Hier wie auch bei der – dringend erforderlichen – Bearbeitung von Schnittstellen zwischen Wohnungslosenhilfe, Suchtkrankenhilfe und sozialpsychiatrischen Hilfen und beim Aufbau von Angeboten für Wohnungslose mit entsprechenden Problemen ist aber auch darauf zu achten, dass die entsprechend qualifizierten und originär zuständigen Hilfesysteme nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Bei den angrenzenden Hilfesystemen bedarf es eines Paradigmenwechsels, um die Ausgrenzung und Abdrängung von „schwierigen“ Hilfebedürftigen auf die Straße und damit in den Bereich der Wohnungslosenhilfe zu vermeiden und um den Unterstützungsbedarfen von psychisch Kranken und Abhängigen mit einer Wohnungsnotfallproblematik adäquat gerecht zu werden. Das Personal in der Wohnungslosenhilfe muss ausreichend qualifiziert sein, um entsprechende Erkrankungen zu erkennen und geeignete Hilfen veranlassen zu können.

Auch für die Zielgruppe der wohnungslosen Jungerwachsenen gilt es, die Jugendhilfe nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen und ein Abdrängen „schwieriger“ junger Menschen in die Wohnungslosenhilfe zu vermeiden. Fehlende oder von der Zielgruppe nicht akzeptierte Angebote dürfen nicht zur Ausgliederung aus der Jugendhilfe und zur indirekten Einfädelung in die Wohnungslosenhilfe führen, sondern müssen durch die Schaffung bedarfsgerechter Jugendhilfeangebote ersetzt werden, um weiterer Desintegration entgegenzuwirken.

Sozialräumliche Orientierung ohne Effektivitätsverluste nutzen

Eine verstärkte sozialräumliche Orientierung bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen ist prinzipiell zu begrüßen, macht jedoch nur bei einer entsprechenden Größe der Kommune und bei entsprechender personeller Ausstattung Sinn und sollte daran orientiert sein, bestehende Risiken zu kleiner Organisationseinheiten weitestmöglich zu vermeiden. Von einer völligen Dezentralisierung der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist abzuraten, zentrale Aufgaben und Kompetenzen sollten auch künftig in einer zentralen Organisationseinheit (am besten einer Zentralen Fachstelle; bei sehr großen Metropolen ggf. auch in mehreren Bezirksfachstellen) konzentriert sein. Die Fähigkeit zur raschen und qualifizierten Krisenintervention muss in jedem Fall aufrechterhalten bleiben. Generell sollte das Ziel sein, die Potenziale von sozialräumlicher Orientierung, dezentraler Leistungserbringung und Quartiersmanagement intelligent mit den Vorteilen der zentralen Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen für den Kernbereich der Wohnungsnotfallhilfen zu verknüpfen. Dazu gehört beispielsweise auch die Beobachtung von konzentriert auftretenden Wohnungsproblemen („Wohnungsnotfallkataster“) und die Durchführung spezieller Sozialraumprojekte. Eine gesamtstädtische Sozialplanung hat auch dafür zu sorgen, dass die festgelegten sozialräumlichen Zuständigkeitsabgrenzungen verschiedener Hilfesysteme übereinstimmen.

Verstärkte Nutzung des Programms „Soziale Stadt“ und intensivere Kooperation

Im Programm „Soziale Stadt“ sollten Maßnahmen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen verstärkt und gezielt gefördert werden. Zudem sollte die Kooperation zwischen Trägern des im Rahmen des Programms finanzierten Quartiersmanagements und der Wohnungsnotfallhilfe ausgebaut und negative Auswirkungen des Programms auf das jeweilige gesamtstädtische Versorgungsangebot für Wohnungsnotfälle vermieden werden.

Einbeziehung und Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements

Die institutionalisierte Hilfe in Wohnungsnotfällen sollte die im bürgerschaftlichen Engagement liegenden Potenziale unter bestimmten Prämissen aufgreifen und gezielte Kooperationen mit entsprechenden Initiativen und Trägern eingehen. Zu den Prämissen gehört die Zusätzlichkeit der im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeiten erbrachten Leistungen, um so Einschränkung von Rechten der Betroffenen vorzubeugen. Besonders interessant könnten für die Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen solche ehrenamtlichen Tätigkeiten sein, die auf eine Unterstützung der Klientel bei der Normalisierung von Lebenslagen oder der Reintegration in Normalwohnverhältnisse abzielen. Um das Zusammenspiel zwischen professioneller und ehrenamtlicher Arbeit möglichst effektiv zu gestalten, sollte eine Eingangsqualifizierung und Auswahl der Ehrenamtlichen erfolgen sowie eine anschließende prozessbegleitende Unterstützung und „Supervision“ durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnungsnotfallhilfe.

Neben den traditionellen Handlungsfeldern bürgerschaftlichen Engagements sollten auch neue Tätigkeitsbereiche für die Hilfen in Wohnungsnotfällen erschlossen und erprobt werden. So könnte beispielsweise individuelle Begleitung und Unterstützung bei der Gestaltung der Freizeit und der Überwindung sozialer Isolation, aber auch bei lebenspraktischen Dingen (z.B. Haushaltsführung) von Ehrenamtlichen geleistet werden. Dabei könnte auch ehemals Wohnungslosen eine bedeutsame Rolle zukommen („Peer-support“).

Entwicklung integrierter Gesamtstrategien zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und Verknüpfung mit kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten

Die Kooperation zwischen den in die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik involvierten kommunalen und freiverbandlichen Stellen und Diensten ist zu intensivieren und zu integrierten Gesamthilfesystemen weiterzuentwickeln. Die jeweils örtlich zu definierende Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und freiverbandlicher Trägerschaft sollte konzeptionell festgelegt und vertraglich festgeschrieben werden. Empfehlenswert ist die Förderung integrierter Gesamthilfesysteme durch Landesprogramme nach dem Beispiel des bereits erwähnten Programms *„Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“* in Nordrhein-Westfalen.

Empfehlenswert ist auch, dass Kommunen – ähnlich wie es in Großbritannien zwischenzeitlich flächendeckend verpflichtend vorgeschrieben ist – eine Bestandsaufnahme zur Wohnungsfallproblematik (*„homelessness review“*) durchführen und darauf aufbauend eine Wohnungsnotfallstrategie (*„homelessness strategy“*) entwickeln, veröffentlichen und regelmäßig fortschreiben. Die Bestandsaufnahme sollte Daten über das aktuelle Ausmaß und die vermutete künftige Entwicklung von Wohnungslosigkeit enthalten und die gegenwärtigen Aktivitäten und verfügbaren Ressourcen zur Prävention von Wohnungslosigkeit, zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit vorübergehender Unterkunft und dauerhaftem Wohnraum sowie zur Gewährung persönlicher Hilfen für wohnungslose, von Wohnungslosigkeit bedrohte und ehemals wohnungslose Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich dokumentieren. Dabei sind neben den öffentlichen Institutionen auch freie Träger und andere Akteurinnen und Akteure einzubeziehen und es sollten auch unabgedeckte Bedarfe ermittelt werden. Die kommunale Wohnungsnotfallstrategie soll darauf aufbauend konkrete Ziele und Maßnahmen benennen, die in der Zukunft in den genannten Aufgabenbereichen umgesetzt werden sollen. Die Entwicklung vergleichbarer Wohnungsnotfallstrategien ist sowohl deutschen Kommunen auf freiwilliger Ebene zu empfehlen als auch dem

Bund und den Ländern die Aufnahme entsprechender Vorgaben an die Kommunen im Rahmen von Förderprogrammen. Wohnungsnotfallstrategien könnten auch Bestandteil kommunaler Wohnungsversorgungskonzepte (mehr dazu unter 2.3) sein.

Qualitätsentwicklung im Sinne der Empfehlungen des Forschungsverbundes

Viele Empfehlungen des Forschungsverbundes könnten als Bestandteil eines Qualitätssicherungskonzeptes bzw. zur Qualitätsentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen in den Kommunen verwendet werden bis hin zur standardisierten Umsetzung im Rahmen von Systemen zur Zertifizierung von Qualitätsmanagement (ISO-Standards und vergleichbare Verfahren für zertifiziertes Qualitätsmanagement).

8.2.2. Verbesserte Prävention von Wohnungslosigkeit

Das Problembewusstsein für die Risiken von Überschuldung und drohender Wohnungslosigkeit sollte auf allen Ebenen geschärft werden, sowohl auf der relativ allgemeinen Ebene der schulischen Bildung und der Öffentlichkeitsarbeit als auch spezifisch bei dem Personal der Arbeitsgemeinschaften zum Vollzug des SGB II (ARGE) und anderen sozialen Diensten.

Für wirksame präventive Interventionen sind frühzeitige und möglichst vollständige Informationen über drohende Wohnungslosigkeit unabdingbar. Hier kommt schon immer der Wohnungswirtschaft eine besondere Bedeutung zu (Mitteilung bereits vor Einreichung von Räumungsklagen). Unter den veränderten Bedingungen der Sozialgesetzgebung spielt aber auch der Informationsaustausch zwischen ARGE und der kommunalen Sozialverwaltung eine herausragende Rolle. Es müssen geeignete Regularien entwickelt werden, um den Informationsfluss über drohende Wohnungsverluste beispielsweise bei Sanktionen zu sichern, die betroffenen Haushalte sollten bei Aufnahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder dem Beginn prekärer Selbstständigkeit von dem Fallmanagement der ARGE bzw. den persönlichen Ansprechpersonen auf die Wohnungsnotfallrisiken hingewiesen werden. Zwischen ARGE und kommunalen Präventionsstellen müssen die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von bekannt gewordenen Wohnungsnotfällen eindeutig geklärt und klare Vorgaben für Handlungsabläufe und notwendige Kooperationsschritte erarbeitet werden.

Zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit präventiver Arbeit wird der bedarfsgerechte Ausbau aufsuchender und begleitender persönlicher Hilfen empfohlen, die sowohl bei der unmittelbaren Krisenintervention als auch im Anschluss an eine solche Intervention zur Vermeidung von Wiederholungsfällen häufiger als bislang zu gewährleisten sind. Dabei können die von vielen freien Trägern im Bereich der wohnbegleitenden Hilfen erworbenen Kompetenzen verstärkt genutzt werden. Dort, wo spezialisierte Hilfen notwendig sind, ist die Vernetzung und Koordination solcher Hilfen im Rahmen von Hilfeplanung und Casemanagement von besonderer Bedeutung. Oftmals bedarf es dazu auch einer intensiven Personalentwicklung innerhalb der Präventionsstellen, zur Befähigung einer eingehenden Analyse der Problemlagen der betroffenen Haushalte und zur Planung und Koordinierung geeigneter Hilfen.

Auch ein deutlicher Ausbau der Schuldnerberatung und ein Vorrang für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik beim Zugang zu entsprechenden Angeboten würde die Nachhaltigkeit präventiver Kriseninterventionen erhöhen oder gar ihre Notwendigkeit im Vorfeld reduzieren. Hier wie auch bei innovativen Ansätzen der „Geldverwaltung“ sollten auch Kreditinstitute verstärkt in die Verantwortung genommen und beispielhafte Ansätze („Bank für Arme“, qualifizierte Angebote von Budgetierungshilfen für überschuldete Haushalte) dokumentiert und gefördert werden.

Bei der Organisation der Präventionsstellen sollten geschlechtsspezifische Anforderungen adäquat berücksichtigt werden, beispielsweise durch gesonderte Sprechzeiten für Frauen und durch die Möglichkeit einer Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte. Im Übrigen ist überall dort, wo dies bislang nicht umgesetzt wurde, eine enge Vernetzung der Präventionsstellen mit Frauenberatungsstellen, Interventionsstellen und Einrichtungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt empfehlenswert.

Nach der Kontaktaufnahme mit von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten sollten die Analyse der jeweiligen individuellen Situation und eine Beratung über mögliche Ansätze zur Abwendung des Wohnungsverlustes stattfinden. Für einen Teil der Fälle reicht dies auch aus. Kann aber der Wohnungsverlust nicht durch Selbsthilfe oder Vereinbarungen mit dem Vermieter vermieden werden, sollte offensiv von dem Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht werden. Mietschuldenübernahmen können oftmals auch bei Wiederholungsfällen Sinn machen und sollten für alle Haushaltstypen Anwendung finden. Dies gilt auch für Alleinstehende, bei denen das Instrument vielerorts deutlich restriktiver angewendet wird als bei Familien mit Kindern (auch bei Alleinstehenden). Bei ohnehin verschuldeten Haushalten mit geringer Aussicht auf baldige finanzielle Konsolidierung sollte auch nach wie vor von der Möglichkeit der Gewährung als Beihilfe Gebrauch gemacht werden, zumal die Gewährung von Darlehen in solchen Fällen oftmals zusätzlichen bürokratischen Aufwand und zusätzliche Kosten verursacht. Die Mitwirkungspflichten bei drohendem Wohnungsverlust sollten so gestaltet werden, dass dadurch möglichst wenige Haushalte von der Inanspruchnahme notwendiger Hilfen abgeschreckt und möglichst viele im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Mitwirkung und zur Wahrnehmung von Selbstverantwortung befähigt werden. Nur so kann der Aspekt des „Forderns“ in der Wohnungsnotfallhilfe Sinn machen. Das bedeutet auch, dass Zuständigkeitskonflikte und erhöhte formale Anforderungen infolge der neuen Gesetzgebung nicht auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen werden dürfen.

Wohnungsunternehmen sollten frühzeitig Kontakt mit Haushalten aufnehmen, bei denen Mietschulden bekannt werden, und frühzeitig im Zusammenwirken mit diesen (und damit datenschutzrechtlich abgesichert) einen Kontakt mit den zuständigen Präventionsstellen herstellen, um wohnungssichernde Maßnahmen in die Wege zu leiten. Empfehlenswert wäre auch, dass die Wohnungswirtschaft verstärkt entweder eigene Sozialarbeit einsetzt oder Dritte (freie Träger, aber auch gewerbliche Unternehmen mit entsprechend qualifizierten Ansätzen) mit der Durchführung von präventiven Aufgaben und sozialem Management beauftragt. Dass sich eine finanzielle Beteiligung der Wohnungswirtschaft an präventiven Maßnahmen Dritter auch für sie selbst lohnt, belegt zwischenzeitlich eine ganze Reihe von praktisch erprobten Beispielen in Deutschland.

Verstärkung der Präventionswirkung der Gewaltschutzgesetzgebung bei den Opfern, Vermeidung von Wohnungslosigkeit und künftiger Gewalttätigkeit bei den Tätern

Zur Verbesserung des Schutzes der Opfer in der Praxis sind breit gestreute (und mehrsprachige) Informationen und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, mit der alle potenziellen Opfer (unter anderem auch Migrantinnen) über die polizeilichen und gerichtlichen Interventionsmöglichkeiten informiert werden. Flächendeckend sollten ausreichende Kapazitäten zur gezielten Beratung von Opfern häuslicher Gewalt (Interventionsstellen) aufgebaut und finanziell abgesichert werden.

Erfolgt eine Wegweisung der Täter bzw. eine Zuweisung der zuvor gemeinsam genutzten Wohnung an das Opfer häuslicher Gewalt, sind die Täter bei institutionellem

Hilfebedarf über die örtlichen Angebote zur Hilfe in Wohnungsnotfällen zu informieren und von diesen ggf. auch in alternativen Wohnraum zu vermitteln. Einrichtungen und Beratungsstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen sollten diese häuslichen Gewalttäter über bestehende Angebote zur Vermeidung von gewalttätigem Verhalten (Anti-Gewalttraining etc.) informieren und ggf. auf eine Teilnahme hinwirken. Der Ausbau entsprechender Angebote sollte generell gefördert werden.

8.2.3 Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu Normalwohnraum für Wohnungsnotfälle

Um die Versorgungsmöglichkeiten von Wohnungsnotfällen mit adäquatem Wohnraum sicherzustellen, bedarf es hinreichender Belegungsbindungen im Bestand sowie dazugehöriger Steuerungsmöglichkeiten. Belegungsbindungen lassen sich auf verschiedenen Wegen schaffen, sei es durch Ankauf, Förderung von Modernisierungsmaßnahmen oder durch vertragliche Vereinbarungen. Bei der Steuerung der kommunalen Wohnraumvermittlung sollten die Versorgungsbedarfe von Wohnungsnotfällen eine herausragende Rolle einnehmen, gegebenenfalls ist ein spezielles Kontingent zu reservieren oder eine Versorgungsquote zu definieren.

Im Rahmen des Rückbaus institutioneller Sonderwohnformen und des Aufbaus wohnbegleitender Hilfen in Individualwohnraum fällt Gewährleistungsverträgen – mit denen wirtschaftliche Risiken abzusichern und Betreuungsfragen zu regeln sind – eine besondere Rolle zu. Bei der Überwindung finanzieller und sozialer Barrieren zur Anmietung von Wohnraum sind die Kostenträger reintegrativer Maßnahmen ebenso stark gefordert wie bei anschließenden Hilfen zur nachhaltigen Absicherung der erzielten Ergebnisse.

Kooperationsverträgen zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft sowie ggf. auch freien Trägern der Wohlfahrtspflege, wie sie im Rahmen des Forschungsverbundes untersucht wurden, kommt bei der Beschaffung von Wohnraum für besonders ausgegrenzte Gruppen eine besondere Bedeutung zu. Der Abschluss vergleichbarer Vereinbarungen auch in anderen Städten ist zu empfehlen. Um die Verbindlichkeit solcher Verträge zu erhöhen, sollten sie nicht nur die Regelung aller wesentlichen vereinbarten Leistungen in schriftlicher Form enthalten, sondern auch Regularien und ggf. Sanktionen für den Fall, dass die Vereinbarungen nicht eingehalten werden.

Maklergebühren und Deponate sollten, wenn sie zur Überwindung eines Wohnungsnotfalls erforderlich sind, von der Sozialhilfe übernommen werden. Die Mietobergrenzen der Sozialhilfe sind so anzusetzen, dass alle Sozialhilfeberechtigten mit Mietwohnraum versorgt werden können. In Wohnungsnotfällen sollte eine Überschreitung der Mietobergrenzen ermöglicht werden, wenn nur dadurch Wohnungslosigkeit behoben oder vermieden werden kann.

Soziale Wohnraumhilfen können als intermediäre Träger einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumvermittlung für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte übernehmen und sollten – als ein Baustein – integraler Bestandteil trägerübergreifender Gesamthilfesysteme sein.

Ausreichender Zugang zu abgeschlossenem Individualwohnraum mit eigenem Hauptmietvertrag ist für eine Normalisierung der Wohnungsversorgung von Wohnungslosen und die Entwicklung längerfristiger Perspektiven essentiell. Es sollten daher alle verfügbaren Instrumente genutzt werden, um Haushalten mit Wohnungsnotfallproblematik und einem Bedarf an persönlichen Hilfen diesen Zugang und den

längerfristigen Verbleib in ihren Wohnungen zu ermöglichen. Das denkbare Instrumentarium reicht hier von der Nutzung bestehender und dem Ankauf zusätzlicher Belegungs- und Besetzungsrechte im Bestand über Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen und Akquisitionsstrategien zur Erschließung privat vermieteter Wohnungen bis zur Berücksichtigung dieser Zielgruppe bei der Förderung von Neubaumaßnahmen (ggf. mit mittelbarer Belegung). Darüber hinaus kommt der Gestaltung der kommunalen Obergrenzen für angemessene Mieten im Rahmen von SGB II und SGB XII sowohl hinsichtlich der Vermeidung von Wohnungsnotfällen und zusätzlicher Segregation als auch hinsichtlich der Versorgung bereits wohnungsloser Haushalte eine besondere Bedeutung zu. Denkbar sind hier Regelungen zur Vermeidung von Umzügen bei geringfügiger Überschreitung der Obergrenzen, höhere Obergrenzen für Wohnungslose bei der Anmietung von Wohnungen in Quartieren mit niedrigen Anteilen einkommensschwacher Haushalte u.a.m.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzesveränderungen kommt auch den im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) genannten kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten erhöhte Bedeutung zu. Sie sollten auf jeden Fall auch Planungen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Normalwohnraum enthalten. Denkbar ist auch die Einbeziehung der weiter oben erwähnten Wohnungsnotfallstrategien in solche kommunalen Konzepte. Die Länder sollten von ihrem Recht, die Vergabe von Fördermitteln nach dem WoFG an das Vorhandensein solcher kommunalen Wohnungsversorgungskonzepte zu knüpfen, Gebrauch machen und ihre Ausarbeitung und inhaltliche Qualifizierung gezielt fördern.

Die immer noch verbreiteten Sonderwohnformen, bei denen den Klientinnen und Klienten persönlicher Hilfen in Wohnungen der Schutz des Mietrechtes vorenthalten wird (Nutzungsverhältnisse, ordnungsrechtliche Einweisung, Mietverhältnisse mit Einschränkungen etc.), sollten so weit wie möglich reduziert werden. Um dies zu erreichen, müssen bestehende Bewirtschaftungsrisiken und zusätzliche Aufwendungen bei der Wohnungsakquisition von den Kostenträgern abgedeckt werden.

Zwingt die Wohnungsmarktlage die Träger der persönlichen Hilfen zur Anmietung oder zum Ankauf/Aufbau eigener Wohnungsbestände, so sollte auch in diesen Fällen ein Höchstmaß an Normalität für die damit versorgte Klientel ermöglicht werden. Das beinhaltet insbesondere die Möglichkeit zum Verbleib in der Wohnung auch nach Ablauf der persönlichen Hilfe (und zur individuellen Gestaltung inklusive der Erstaussstattung bei Bezug) sowie die rechtliche und organisatorische Entkoppelung der persönlichen Hilfe von der Vermietung und Wohnungsverwaltung. Damit verbundene ökonomische Risiken der Träger sollten abgedeckt werden. Bedenkenswert ist auch die Anregung, die Verbreitung und Qualifizierung sozialer Vermietungsagenturen freier Träger („Soziale Wohnraumhilfen“) auf Bundes- oder Länderebene stärker zu fördern, wie dies beispielsweise in Belgien geschieht.

Gruppenwohnangebote sollten möglichst auf diejenigen Klientinnen und Klienten konzentriert werden, die eine solche Wohnform selbst favorisieren oder unbedingt benötigen.

8.2.4 Bedarfsgerechter Ausbau und Weiterqualifizierung von persönlichen Hilfen in Wohnungen

Durch den weiteren Ausbau ausreichender und bedarfsgerechter Hilfen in normalem Wohnraum ist der Prozess der „Ambulantisierung“ weiter voranzutreiben. Es wird zwar auch künftig noch einen Bedarf an stationären Hilfen und Sonderwohnformen geben, seine Minimierung wird aber in hohem Maße davon abhängen, in welchem

Umfang auch für unterstützungsbedürftige Wohnungslose (Alleinstehende wie Mehrpersonenhaushalte, Männer wie Frauen) der Zugang zu adäquatem Wohnraum und angemessenen wohnbegleitenden Hilfen sichergestellt werden kann. Besteht ein besonders intensiver Hilfebedarf, so sollte auch dieser im Rahmen ambulanter Maßnahmen abzudecken und zu finanzieren sein.

Es wird empfohlen, das Angebot an persönlichen Hilfen in Wohnungen bedarfsorientiert weiter auszubauen und zu differenzieren. Dies gilt insbesondere auch für entsprechende Angebote in kleineren Städten und Landkreisen, für Hilfen zur längerfristigen Absicherung präventiver Maßnahmen und für Personen in Mehrpersonenhaushalten mit einem entsprechenden Hilfebedarf.

Potenziale zur Umsteuerung bestehender Angebote im Sinne einer „Ambulantisierung“ sollten dabei genutzt werden. Eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Hilfeansatzes ist aber auch dort angebracht, wo eine generelle Unterversorgung mit angemessenen Hilfen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit festzustellen ist, beispielsweise in Kommunen, bei denen keine Angebote für „ortsansässige“ Wohnungslose bestehen oder bei denen die Mindestanforderungen an frauengerechte Hilfen nicht erfüllt werden. Das Angebot sollte ausreichend differenziert sein, um Fehlplatzierungen zu vermeiden und auch für Personen mit besonderen Problemlagen (starke psychische Beeinträchtigungen, Suchtprobleme, aber auch z.B. Sprachprobleme) bedarfsgerechte Hilfen anbieten zu können.

Wo immer möglich und sinnvoll, sollten weitgehend normale Wohn- und Lebensbedingungen angestrebt werden (Individualwohnraum, Möglichkeit der Hilfeberechtigten zum Verbleib in der Wohnung). Persönliche Hilfen in Wohnungen können, wie die Beispiele der Untersuchung zeigen, aber auch dort Einsatz finden, wo eine Normalisierungsperspektive – zunächst oder auf Dauer – nicht in vollem Umfang einlösbar ist. Aber auch dann sollte den Hilfeberechtigten ein möglichst hohes Maß an Normalität (Privatsphäre, Vermeidung von Zwangsgemeinschaften) ermöglicht werden. Die Entwicklung von „Wohnprojekten“ und der Ausbau dezentraler stationärer Hilfen sind begrüßenswerte Wege in diese Richtung. Wenn im Bedarfsfall entsprechend intensive ambulante Hilfen für Personen finanziert werden, denen zurzeit noch ein stationärer Hilfebedarf attestiert wird, und wenn die überkommene Aufteilung von Zuständigkeiten überwunden wird, wäre auch eine noch weitergehende „Ambulantisierung“ stationärer Hilfen denkbar.

In diesem Kontext, aber auch im Rahmen der weiter oben angesprochenen Kooperationsverträge zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft ist die Frage der „Wohnfähigkeit“ oftmals von besonderer Relevanz. Einerseits geht es hier um eine ehrliche und realistische Einschätzung der Risiken, die mit der Vermittlung einer Wohnung an bestimmte Haushalte verbunden ist. Es steht außer Frage und ist durch Analysen im Rahmen des Forschungsverbundes bestätigt worden, dass bei vielen (ehemals) Wohnungslosen ein erhöhtes Risiko des Scheiterns von Mietverhältnissen gegeben ist. Andererseits ist aber auch davor zu warnen, bestimmten Gruppen von Wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit Bedrohten vorschnell und pauschal die „Wohnfähigkeit“ abzusprechen. Sowohl im Rahmen des Forschungsverbundes als auch durch eine Reihe anderer Studien kann belegt werden, dass auch die Integration von solchen Personen in dauerhafte Mietverhältnisse erfolgreich gelingen kann, denen zuvor die Wohnfähigkeit abgesprochen worden war oder die als besonders riskante Mieterinnen und Mieter eingestuft wurden. Die entscheidende Voraussetzung ist die Erschließung verbindlicher und bedarfsgerechter Hilfen. So hat sich gezeigt, dass beispielsweise Frauen und Männer mit erheblichen Suchtproblemen oder gravierenden psychischen Beeinträchtigungen stabilere Wohnkarrieren und gerin-

gere Wiederholungsquoten aufweisen als andere Haushalte, wenn sie entsprechende Hilfen erhalten (und annehmen).

Für die alltagsbezogene lebenspraktische Unterstützung (etwa beim Einkauf, der Wohnungsreinigung oder der Geldverwaltung) ehemals Wohnungsloser mit entsprechendem Bedarf empfiehlt sich der Aufbau und die Finanzierung eines hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienstes.

Haben wohnungslose Männer und Frauen einen Bedarf nach Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten, so sollten ihnen diese Hilfen auch dann gewährt werden, wenn sie nicht allein stehend sind. Dies gilt vor allem auch für Angehörige wohnungsloser Familien in ordnungsrechtlicher Unterbringung, bei denen ein Unterstützungsbedarf nach §§ 67/68 SGB XII häufig gegeben, aber nur höchst selten anerkannt und abgedeckt wird. Sind auch Maßnahmen der Jugendhilfe notwendig, ist eine entsprechende Abstimmung und Koordinierung der Hilfen erforderlich und ohne weiteres möglich.

Die Forderung nach einem ausreichend differenzierten Hilfesystem für Personen und Haushalte mit unterschiedlichen Hilfebedarfen gilt selbstverständlich auch hinsichtlich der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede. Im Bereich der persönlichen Hilfen in Wohnungen sollte dabei verstärkt darauf geachtet werden, dass auch für wohnungslose Frauen ausreichend spezifische Hilfekapazitäten zur persönlichen Hilfe in Individualwohnraum zur Verfügung gestellt werden. Werden Gruppenwohnangebote aufgrund der Bedarfe eines Teils der besonders beeinträchtigten Frauen weiterhin für unverzichtbar gehalten, so sollten diese zumindest auch auf diese kleine Gruppe von Frauen beschränkt bleiben. Im Bedarfsfall sind besondere Strategien zur gezielten Akquisition von abgeschlossenem Individualwohnraum für wohnungslose Frauen zu ergreifen. Für Frauen wie für Männer gilt, dass die Regelungen zur Finanzierung der Hilfen auch überdurchschnittlich intensive Hilfebedarfe in Individualwohnraum bedarfsgerecht abdecken sollten.

Der Einsatz von qualifiziertem Fachpersonal bei der persönlichen Hilfe in Wohnungen sollte auch weiterhin zu den Standards dieser Hilfeform zählen. Da jedoch nicht alle Aufgaben in diesem Kontext von akademischen Fachkräften ausgeführt werden müssen, sollten auch die positiven Erfahrungen mit der Übernahme von Teilaufgaben durch hauswirtschaftliches Personal oder durch Sozialbetreuerinnen und Sozialbetreuer aufgegriffen werden. Dies gilt auch und gerade für die Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für Personen mit einem längerfristigen Hilfebedarf.

Der Einsatz ehrenamtlicher Kräfte als zusätzliche Unterstützung insbesondere im Bereich der Überwindung von Isolation und der Bewältigung des Alltags könnte stärker gefördert werden. Hier kann wiederum an positive Beispiele aus dem europäischen Ausland, beispielsweise aus Finnland und Großbritannien angeknüpft werden. Dort wurden auch mit der Unterstützung durch ehemals wohnungslose Personen („*peer-support*“) positive Erfahrungen gemacht, auch wenn dabei der Koordinierungsaufwand nicht unterschätzt werden darf.

Die Durchführung von Hilfeplankonferenzen hat sich insbesondere für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen (Sucht und insbesondere psychische Erkrankung) als bedeutsames Instrument erwiesen. Bestehende Schnittstellen und Kooperationsdefizite zu den spezialisierten Hilfen müssen vielerorts weiter bearbeitet und behoben werden. Eine bedeutsame Voraussetzung dafür ist, dass in den angrenzenden Hilfesystemen die Lebenslage von Personen mit Wohnungsnotfallproblematik ausreichend Berücksichtigung findet. Die Wohnungsnotfallhilfe (und auch die Wohnungslosenhilfe freier Trä-

ger) sollte ihren Tätigkeitsbereich aber nicht auf diverse Spezialhilfen ausdehnen, für die sie oft nur unzureichend qualifiziert ist. Sie muss vielmehr darauf dringen, dass auch andere Hilfesysteme (einschließlich der Jugendhilfe) ihrer Verantwortung gerecht werden und zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit beitragen.

Im Hinblick auf länger andauernde Hilfebedarfe eines Teils der Klientel sind zum einen die gesetzlichen Bestimmungen zu beachten, die im Einzelfall auch einen relativ lang andauernden Anspruch auf Hilfen nach § 72 BSHG bzw. nach §§ 67/68 SGB XII anerkennen. Rigide generelle Befristungen ohne Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls sind daher unzulässig und sollten aufgehoben werden.

Zum anderen geht es aber auch um die Lösung des Problems angemessener wohnbegleitender Hilfen für Personen und Haushalte, die die relativ intensiven Maßnahmen nach den genannten Rechtsnormen nicht oder nicht mehr benötigen und für die die bestehenden allgemeinen Beratungsangebote und Regelhilfen des Allgemeinen Sozialen Dienstes dennoch nicht ausreichen. Solche Angebote müssen ausreichend Kapazitäten besitzen, um auch in begrenztem Umfang aufsuchende Hilfen und Kriseninterventionen leisten zu können. Sie müssen nicht auf ehemals Wohnungslose konzentriert und sollten nicht Bestandteil der Wohnungsnotfallhilfe sein. Sie können zielgruppenübergreifend (aber konzentriert auf Haushalte mit niedrigen Einkommen) und sozialräumlich ausgerichtet sein. Sie könnten auch längerfristige Unterstützung bei der Regelung finanzieller Angelegenheiten (wie z.B. „Geldverwaltung“) anbieten. Auch Ansätze zur Überwindung sozialer Isolation und von Hemmnissen bei der Integration in Arbeit und Beschäftigung könnten zum Aufgabenbereich solcher Angebote gehören. Wo sich solche Angebote finden, werden sie jedoch zumeist als freiwillige kommunale Leistung finanziert und sind aufgrund ihrer relativ unspezifischen präventiven Funktion auch schnell von Einsparbestrebungen bedroht. Die Schaffung geeigneter gesetzlicher Grundlagen zur finanziellen Absicherung solcher Angebote ist daher empfehlenswert.

Individuelle Hilfepläne sollten so weit nach standardisierten Vorgaben erstellt werden, dass sie künftig auch noch stärker zur Dokumentation und zur Qualitätsentwicklung herangezogen werden können. Zur Qualitätsentwicklung sollte auch die verbesserte Überprüfung der längerfristigen Wirksamkeit von Hilfen (z.B. durch Follow-up-Befragungen nach Beendigung der Maßnahmen) gehören. Eine verstärkte Einbeziehung der Klientel in Strategien zur Qualitätssicherung wäre – trotz der zu konstatierenden Hemmnisse – wünschenswert. Beispiele aus Dänemark und Irland, aber auch einige wenige in Deutschland zeigen, dass dies auch im Bereich der Hilfen für Wohnungslose möglich und produktiv sein kann.

Wird die persönliche Hilfe in Individualwohnraum für Frauen durch gemischtgeschlechtliche Angebote zur Verfügung gestellt, so sind bestimmte Qualitätsstandards an frauengerechte Hilfen einzuhalten. Dazu gehört insbesondere weibliches Fachpersonal, das auch über entsprechende Qualifikationen und Kenntnisse frauenspezifischer Bedarfslagen und Hilfeangebote verfügt, sowie eine frauengerechte Gestaltung des Zugangs zu entsprechenden Hilfen (z.B. separate Zugänge, Wartezonen und Sanitärbereiche für die Erstberatung und bei Beratungen, die im Büro der Sozialarbeit erbracht werden). Schließlich ist auch bei der Auswahl der Wohnungen dem Sicherheitsbedürfnis der Frauen ausreichend Rechnung zu tragen.

Im Hinblick auf die weiter oben ausgeführten Empfehlungen zur Gewährleistung weitergehender Unterstützung nach Beendigung der relativ intensiven persönlichen Hilfen in Wohnungen ist ebenfalls auf geschlechterdifferente Bedarfe zu verweisen. So können beispielsweise wohnbegleitende Hilfen und Beratungsdienste für ehemals

wohnungslose Frauen auch durch zielgruppenübergreifende Angebote der Frauensozialarbeit (Frauentreff, Frauencafé) erbracht werden. Für gemischtgeschlechtliche Angebote gelten die bereits genannten Qualitätskriterien. Auch bei Förderangeboten zur Integration in das Erwerbsleben sind geschlechtsspezifische Hindernisse und Kompetenzen in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Ergebnisse der geschlechterdifferenten Lebenslagen- und Bedarfsforschung belegen die Bedeutung von nicht mit den Frauen und Männern in Wohnungsnot zusammenlebenden Kindern. Auch bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen sollte daher besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, sowohl mit Vätern als auch Müttern dieses Thema zu bearbeiten und gegebenenfalls die Kontaktaufnahme zu vorhandenen Kindern und die Wahrnehmung entsprechender Verantwortung zu befördern.

8.2.5 Vermeidung und Verringerung ausgrenzender Wirkungen und neuer Wohnungsnotfallrisiken durch die Neuregelung der gesetzlichen Mindestsicherungssysteme (Hartz IV)

Viele arbeitslose Frauen und Männer mit einer Wohnungsnotfallproblematik sind zwar erwerbsfähig und -willig, gehören aber zu dem Personenkreis mit erheblichen Vermittlungshemmnissen und geringen Chancen am ersten Arbeitsmarkt. Bei der Umsetzung der aktuellen Sozialreformen sollte daher besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass ihnen dennoch bedarfsgerechte Förderangebote zur Integration in das Erwerbsleben gemacht und entsprechende Perspektiven eröffnet werden und dass sie nicht mit dem Verweis auf bestehende Vermittlungshemmnisse von der Inanspruchnahme von Ermessensleistungen zur sozialen Integration ausgegrenzt werden.

Adäquate Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Personen mit erheblichen Vermittlungshindernissen am ersten Arbeitsmarkt sollten nicht abgebaut, sondern verstärkt gefördert und die Teilnahmemöglichkeiten für Männer und Frauen mit Wohnungsnotfallproblematik sollten durch gezielte Unterstützung erhöht werden.

Vor dem Hintergrund der neuen Gesetzeslage in Deutschland ab dem 1.1.2005 ist, wo immer möglich, eine enge Koordination der Gewährung persönlicher Hilfen im Rahmen des SGB II und im Rahmen des SGB XII anzustreben. Für alle Personen, bei denen die Kann-Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose faktisch nicht ausreichen, um besondere soziale Schwierigkeiten zu überwinden, muss im Bedarfsfall die Gewährleistung der nachrangigen, aber weitergehenden Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII sichergestellt sein. In diesem Kontext müssen auch Fragen der Fallführung, verbindlicher Planungen für den Integrationsprozess und der Finanzierungszuständigkeit in einer Weise geklärt werden, die ausschließt, dass neue „Verschiebebahnhöfe“ entstehen und die Unterstützungsbedürftigen immer wieder hin- und hergeschickt werden. Überlegenswert ist die Förderung von Modellprojekten (z.B. Clearingstellen) durch die Bundes- und Länderebene, bei denen Erfolg versprechende Modelle der Koordinierung von Hilfen aus beiden Rechtsbereichen und der Überwindung von Schnittstellen erprobt werden.

Mit der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung ist auch das erhöhte Risiko verbunden, dass die Absicherung des Wohnungserhalts oder der Reintegration in normale Wohnverhältnisse daran scheitert, dass arbeitslose Betroffene den Anforderungen an Eigenaktivitäten und Mitwirkung bei der Arbeitssuche nicht genügen. Hier besteht besonderer Handlungsbedarf sowohl im Hinblick auf die Beratung der Betroffenen im Einzelfall als auch bei der Qualifizierung des Fallmana-

gements und bei der Vereinbarung von Verfahren, mit denen erneut drohende Wohnungsverluste infolge von Sanktionen möglichst weitgehend minimiert werden. Werden Leistungskürzungen für erforderlich gehalten, so sollten grundsätzlich die möglichen Risiken eines Wohnungsverlustes bedacht und durch abgestimmtes Verwaltungshandeln vermieden werden. Dies schließt ein, dass solche Sanktionen grundsätzlich nicht die Wohn- und Wohnnebenkosten betreffen sollten (entsprechende Regelungen im SGB II sollten geändert werden, s.u.) und dass die zuständigen Stellen zur Prävention von Wohnungslosigkeit und zur Hilfe in besonderen Schwierigkeiten über bevorstehende Sanktionen informiert und zu der Entscheidung gehört werden.

8.3 Empfehlungen für gesetzliche Veränderungen

Da eine frühzeitige Meldung von Mietvertragsverstößen von den Wohnungsunternehmen an die Kommunen vielerorts auf datenschutzrechtliche Bedenken stößt und deshalb nicht (mehr) praktiziert wird, sollte im Interesse der effektiven Prävention drohender Wohnungslosigkeit eine klare gesetzliche Regelung getroffen werden, die eine datenschutzrechtlich abgesicherte Mitteilungspraxis der Wohnungsunternehmen an die Kommunen über fristlose Kündigungen nicht nur zweifelsfrei zulässt, sondern eine solche Praxis auch gezielt fördert.

Die verunglückte Regelung des § 22 Abs. 5 SGB II, die eine Mietschuldenübernahme nur als Darlehen und nur in Fällen vorsieht, bei denen der drohende Wohnungsverlust gleichzeitig die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung gefährdet, sollte gestrichen und stattdessen auf die Geltung des § 34 SGB XII und die Zuständigkeit kommunaler Präventionsstellen auch für Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen verwiesen werden. Es sollte im SGB XII explizit klargestellt werden, dass Mietschuldenübernahmen auch für Haushalte infrage kommen, die keine Regelleistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten. Die Weitergabe von Informationen über von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte von der ARGE an die kommunalen Präventionsstellen ist im SGB II eindeutig zu regeln. Schließlich wird dringend empfohlen, bei den Sanktionsvorschriften im SGB II die Möglichkeit der Kürzung von Leistungen für die Unterkunft zu streichen. Insgesamt sollten die Sanktionspraxis und die Rigidität der Sanktionsvorschriften im SGB II vor dem Hintergrund der dadurch ausgelösten Bedrohung von Wohnverhältnissen überprüft werden.

Der Intention des Gesetzgebers bei der Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht von einem auf zwei Monate sollte dadurch entsprochen werden, dass auch die Zivilprozessordnung (ZPO) an die zeitlichen Erfordernisse der Prävention angepasst wird und durch eine eindeutige Formulierung in der ZPO rechtskräftige Räumungsurteile oder gar die Durchführung einer Zwangsräumung während der Schonfrist verhindert werden.

Die neue gesetzliche Anforderung im SGB XII, für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (wie auch für andere Hilfen nach dem SGB XII) so weit wie möglich eine einheitliche sachliche Zuständigkeit zu schaffen, gilt ab 1.1.2005 und sollte in den Landesgesetzen alsbald entsprechende Berücksichtigung finden. Das würde insbesondere bedeuten, dass die Zuständigkeiten für ambulante und stationäre Hilfen sowie für ortsfremde und ortsansässige Wohnungslose vereinheitlicht werden. In letzter Zeit war hier in verschiedenen Bundesländern ein Trend zur Verlagerung der Zuständigkeiten auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe festzustellen. Das begünstigt allerdings eine Konzentration der Hilfen in größeren und „gutwilligen“ Kommunen sowie eine gesteigerte Abwehr von Zuzügen hilfebedürftiger Personen. Auf überörtlicher Ebene bleibt in solchen Fällen daher immer das Erfordernis, ein

Mindestmaß an Einheitlichkeit und flächendeckender Verbreitung von Hilfen herbeizuführen.

Im Rahmen einer gesetzlichen Veränderung sollte die Finanzierung längerfristiger wohnbegleitender Hilfen auch für den Personenkreis ermöglicht werden, der weder in den Anwendungsbereich der Eingliederungshilfen SGB XII fällt noch der Betreuung nach dem Betreuungsgesetz bedarf und dennoch einen längerfristigen Unterstützungsbedarf bei der Aufrechterhaltung des Wohnverhältnisses und der Stabilisierung der Lebenslage aufweist.

In Bezug auf die Angemessenheit von SGB-II-Leistungen für Unterkunft und Heizung sollte der Bund von seiner Verordnungsermächtigung insoweit Gebrauch machen, dass differenzierte Mindestbeträge für die jeweiligen Obergrenzen (beispielsweise durch eine Verpflichtung zur Orientierung am örtlichen Mietspiegel oder an den Höchstbeträgen nach dem Wohngeldgesetz) festgelegt werden, den Kommunen aber ausreichend Spielraum eingeräumt wird, um speziellen Sonderbedarfen (beispielsweise Anerkennung höherer Mietobergrenzen für schwer zu versorgende Wohnungsnotfälle oder auch für Stadtteile, in denen nur ein geringer Anteil von langzeitarbeitslosen Haushalten wohnt) gerecht zu werden. Auf kommunaler Ebene sollten die Präventionsstellen bei der Festlegung von Mietobergrenzen ein Mitspracherecht haben.

9. WEITERER FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSBEDARF

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Veränderungen ist es notwendig, Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Modells Zentraler Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zu entwickeln und unterschiedliche Formen der Kooperation zwischen solchen Fachstellen und der jeweiligen lokalen ARGE modellhaft zu erproben. Das Gleiche gilt für unterschiedliche Ansätze zur Vermeidung von Doppelstrukturen und Zuständigkeitskonflikten zwischen sozialen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und §§ 67/68 SGB XII.

Forschungs- und Entwicklungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die wohnungspolitischen Auswirkungen der neuen Gesetzgebung. Zu nennen sind hier unter anderem die Effekte der Nachfragesteigerung in den unteren Preissegmenten, der steigende Segregationsdruck, die Reaktionen der Wohnungswirtschaft und mögliche Gegenmaßnahmen (kommunale Wohnungsversorgungskonzepte, sozialräumlich differenzierte Mietobergrenzen etc.).

Mit einer Erhebung zum quantitativen Umfang der Wohnungsnotfallproblematik in Deutschland könnte – bis zur Einführung einer entsprechenden Statistik – der Mangel an aktuellen und verlässlichen Daten behoben und eine fundiertere Grundlage für Angaben zur Zahl und Entwicklung der Wohnungslosigkeit und bedrohter Wohnverhältnisse geschaffen werden.

Die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei den zumeist weiblichen Opfern häuslicher Gewalt und auf ein Abrutschen der zumeist männlichen Täter in die Wohnungslosigkeit sollte zu einem späteren Zeitpunkt nochmals eingehender untersucht werden.